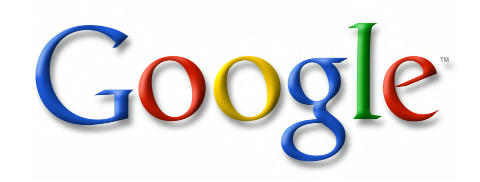
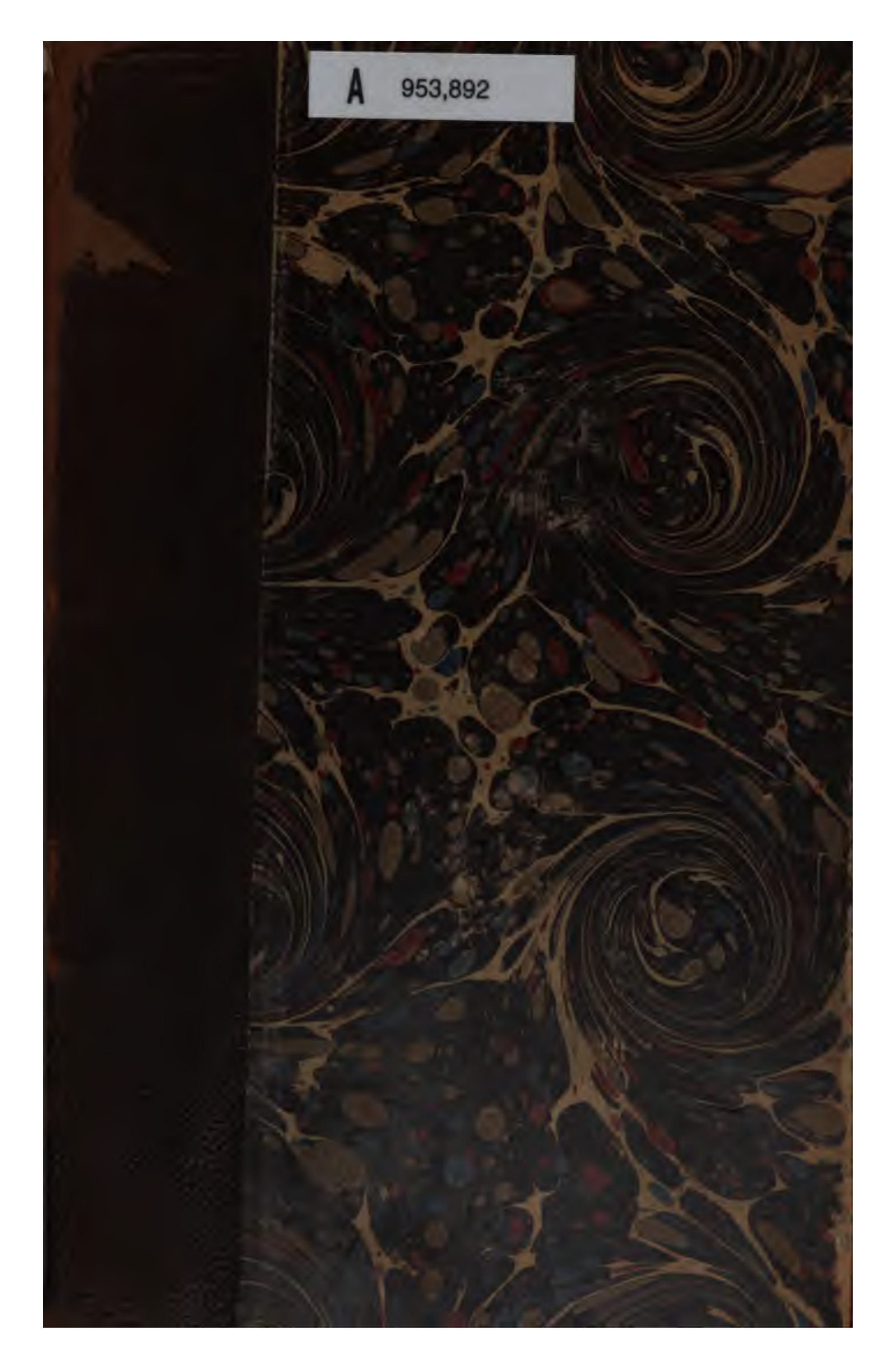
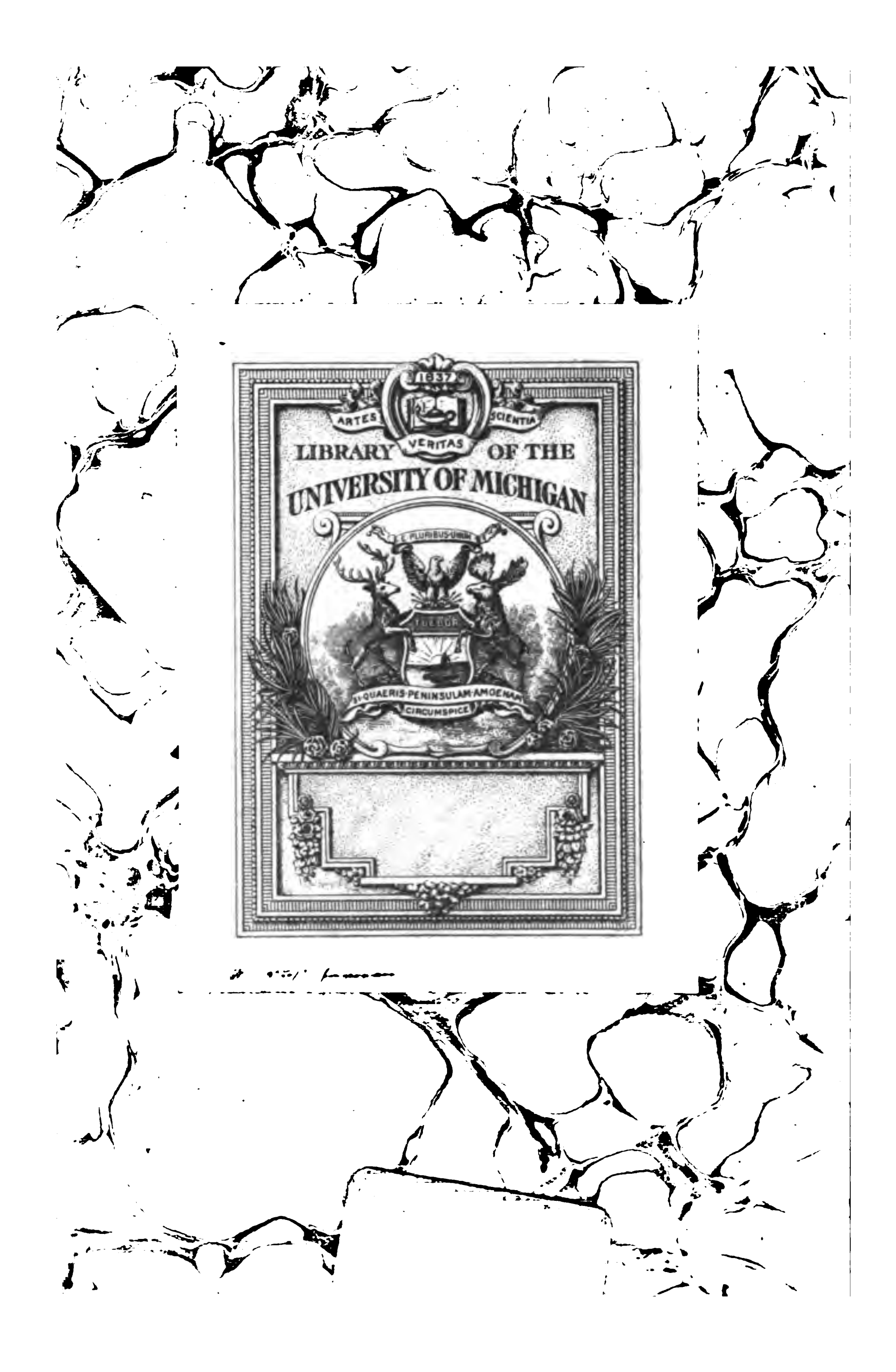
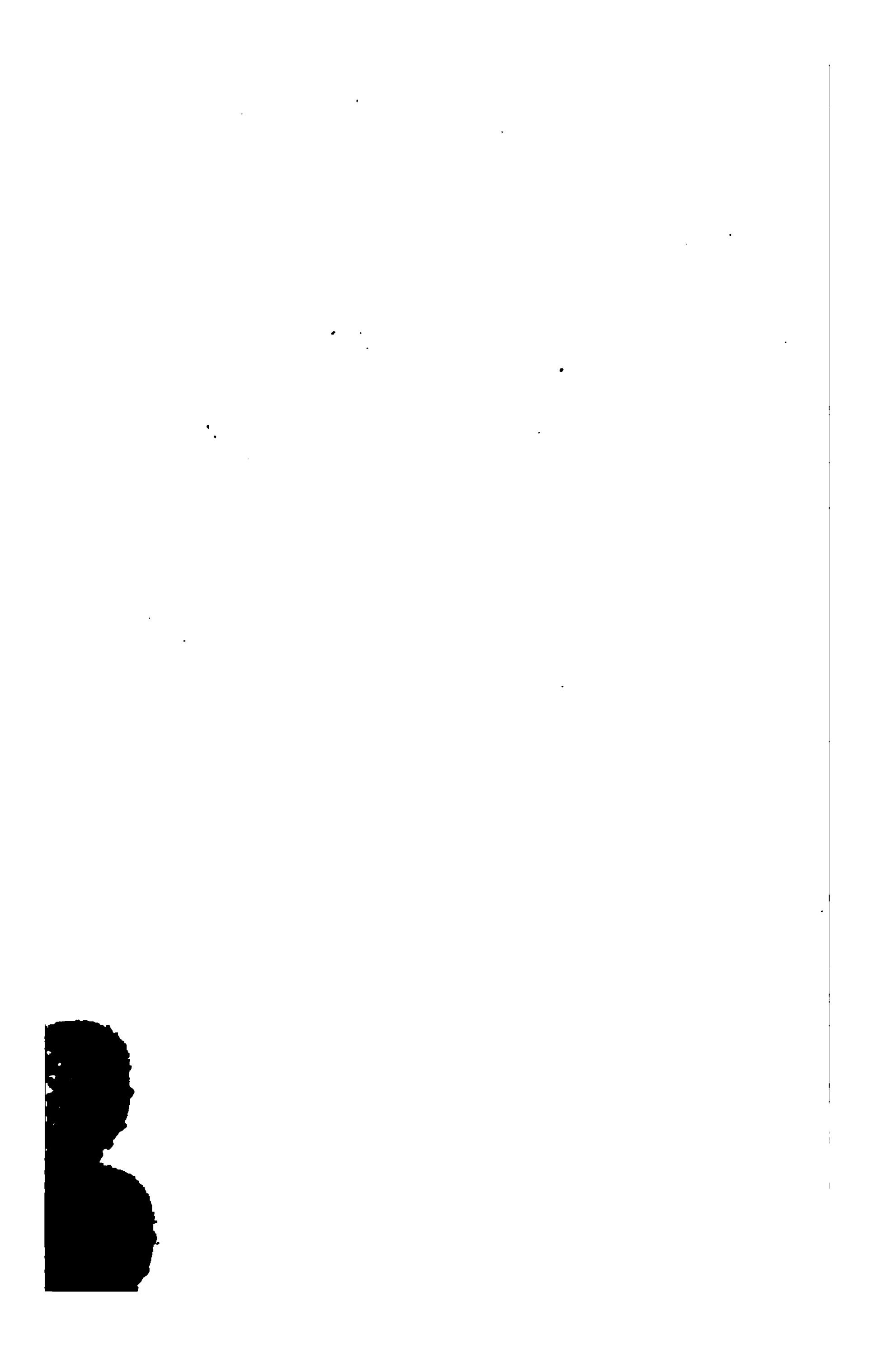



A 953,892


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE





# ESSAI

SUR LES

# FINANCES COMMUNALES

## DU MÊME AUTEUR

---

**Les Chemins de Fer aux États-Unis**, 1 volume in-18. — Paris, Armand Colin et C$^{ie}$, éditeurs, 1896.

---

# ESSAI

SUR LES



# FINANCES COMMUNALES

PAR

L. PAUL-DUBOIS
Auditeur à la Cour des Comptes

Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques
(Prix Léon Faucher)

PARIS
LIBRAIRIE ACADÉMIQUE DIDIER
PERRIN ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS
35, QUAI DES GRANDS-AUGUSTINS, 35
1898



Les Mémoires couronnés aux concours de l'Institut ne peuvent être publiés que moyennant l'indication des changements opérés sur les manuscrits en vue de la publication.

Ont été ajoutés :

P. 2, le paragraphe commençant par les mots : De toutes les espèces d'associations...

P. 11, le premier paragraphe du chapitre Ier.

P. 58 et s., le paragraphe VI.

P. 62, le premier paragraphe du chapitre II.

P. 64. et s., le paragraphe commençant par ces mots : Ces distinctions, et le paragraphe suivant.

P. 125 et s., le paragraphe commençant par ces mots : Le trait prédominant, ainsi que les deux suivants.

Ont été modifiés dans la forme et non quant au fond :

P. 9, le paragraphe commençant par ces mots : L'étude des finances...

P. 24, la fin du paragraphe Ier à partir de ces mots : Ainsi, sans heurt...

P. 38, la fin du paragraphe II à partir de ces mots : Cette œuvre...

P. 57, le paragraphe commençant par ces mots : Avec un système...

P. 68, la fin du paragraphe à partir du tiret.

P. 71, la fin du paragraphe.

P. 93, le paragraphe commençant par ces mots : Quelque développées...

P. 103 et s., le paragraphe intitulé : Services relatifs à l'amélioration...

P. 114, le paragraphe commençant par ces mots : On voit que la répartition...

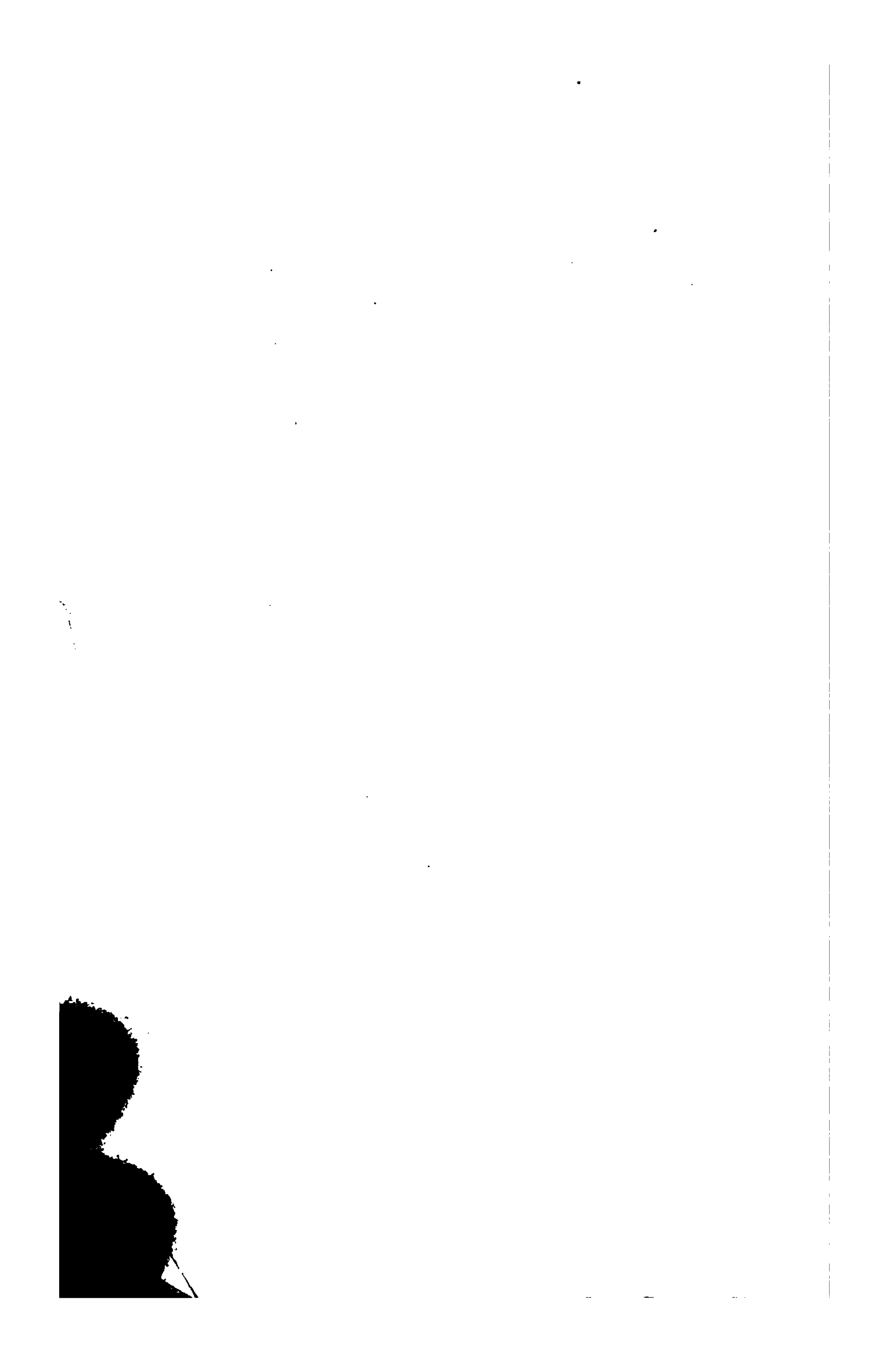
P. 130, le paragraphe commençant par ces mots : De cet accroissement..., et les deux suivants.

P. 136, la fin du chapitre II.

P. 174, le paragraphe commençant par ces mots : Comment les charges...

P. 226, la fin du paragraphe II.

P. 300 et s., les quatre derniers paragraphes de la conclusion.



# ESSAI

SUR LES

# FINANCES COMMUNALES

Le régime financier d'une association quelconque, publique ou privée, ne porte en lui-même ni sa raison d'être ni son principe propre. Il ne constitue par rapport à cette association qu'un moyen ; il représente le résultat matériel de son activité sociale, il est la manifestation pratique de devoirs et de fonctions dont il donne la traduction en chiffres et l'expression mathématique. De tous les attributs de la personnalité civile, le pouvoir financier — *die Finanzhoheit*, comme disent nos voisins d'outre-Rhin — est celui qui fait le mieux connaître l'essence même de l'être qui le possède et l'exerce, parce qu'il en est la réalisation la plus sensible et la plus familière. Quels que soient les caractères constitutifs et essentiels de l'association idéale que nous envisageons, le régime financier en portera nécessairement le signe distinctif et

l'empreinte matérielle. A toute époque, à travers toutes leurs évolutions, il en réfléchira l'image forcée parfois, mais d'autant plus précieuse, dans ses comptes et ses bilans. C'est en lui qu'apparaissent pour la première fois les tendances nouvelles, qu'il enregistre en les exagérant, comme pour les mieux signaler ; c'est un document, un témoin, mieux encore, un juge dans un temps où les questions financières se posent au premier plan des problèmes sociaux et menacent de les absorber tout entiers. — Mais s'il éclaire ainsi d'une lumière nouvelle la personnalité intime de l'association qui l'a produit, s'il en dévoile la nature constitutive et en analyse de lui-même le rôle spécial, c'est qu'il y puise, avec son propre principe d'existence, l'origine et la raison de tous ses éléments. Ses formes, ses procédés, son esprit, jusqu'à ses résultats, sont « conditionnés » par les caractères personnels de l'être collectif qu'il fait vivre, et dans lequel il est déjà virtuellement tout entier. Rien en lui qui ne soit déterminé, c'est un produit nécessaire : le régime financier d'une association publique ou privée est « fonction » de la constitution intrinsèque de cette association.

De toutes les espèces d'associations, — associations naturelles ou contractuelles, facultatives ou obligatoires, — l'une des premières qui ait eu pour elle la nécessité avec la durée, après cette

société élémentaire et primordiale qui est la famille, c'est la société locale ou communale, c'est la commune. Spontanée comme la famille, dont elle n'est pas une formation dérivée, mais approchée, elle possède, comme l'État lui-même, ce caractère de contrainte et de perpétuité qui distingue les sociétés ayant pour objet l'intérêt collectif ; elle est la forme simple, primitive et locale de ces sociétés dont la forme éminente, supérieure et composée se trouve dans l'État. Si les traits essentiels d'une civilisation reflètent tous, plus ou moins exactement, la condition physique et morale de l'individu, la société communale est sans doute, de tous ces traits, l'un des plus caractéristiques. Moins distante de l'individu que n'est l'État, intéressant d'une façon plus étroite sa vie pratique et journalière, elle peut davantage pour lui, en bien comme en mal, elle le représente aussi plus exactement avec ses tendances, son histoire, ses aptitudes et sa nature. Il n'y a peut-être pas de miroir plus net d'un état général de société que celui que nous offre la société communale ; en revanche, il n'y a peut-être rien de plus divers et de plus variable que son caractère et ses formes essentielles, envisagées dans le cours de l'histoire ou dans le cadre de chacun des grands pays européens.

Quel est au fond des choses, dans la pratique de

la vie locale, le caractère constitutif de la commune? La législation française actuelle nous répond que la commune est une autorité publique locale, créée par l'État, soumise à l'État son maître, et jouissant de plus ou moins d'indépendance administrative selon le régime politique et la bonne volonté du gouvernement. Voilà une manière de voir : ce n'est ni la seule ni peut-être la plus vraie. On trouve dans les traités de sociologie, comme dans le long champ d'expériences de l'histoire, bien des conceptions différentes de ce qu'est l'État, depuis l'État restreint d'Herbert Spencer ou l'État embryonnaire à peine sorti de l'anarchie barbare, jusqu'à l'État demi-socialiste d'aujourd'hui ou l'État communiste de Fourier. On peut se faire également beaucoup de conceptions diverses de ce qu'est une commune, et l'histoire des localités a partout suivi, parallèlement à celle de l'État, une longue et lente évolution, aveugle et inconsciente, moins connue que la première, et, par sa complexité même, moins aisée à connaître. — Nous avons signalé déjà un type de communes, la commune constituant une autorité publique subordonnée à l'État. Parmi les divers autres types de communes qu'on peut immédiatement imaginer, il y a la commune féodale, jouissant à titre personnel de certains attributs du pouvoir politique; puis la commune souveraine, indépendante, qui a pour modèle la ville italienne

du moyen âge. A l'autre extrémité de l'échelle, on peut voir dans telle ou telle commune rurale d'aujourd'hui non plus une association d'ordre public, mais un syndicat privé d'intérêts communs, né des liens permanents du voisinage matériel, d'une sorte de copropriété foncière analogue à celle qui unit entre eux les possesseurs de biens indivis. D'autre part, il a existé longtemps dans les campagnes de la Prusse, aux lieu et place de communes rurales, des communautés agricoles ayant conservé un caractère familial ou patriarcal. Les noms de Hambourg et de Brême suffisent de même à rappeler que certaines administrations urbaines ont revêtu, au moins à leur origine, la forme d'associations commerçantes, de corporations ou gildes marchandes. Enfin tout le monde sait qu'à certaines époques, et cela dans presque tous les pays, la commune, morte en tant qu'être collectif indépendant, en tant que personne morale, s'est trouvée purement et simplement confondue dans l'association plus large de l'État, qui prit sa place et ses fonctions, et dont elle n'a plus représenté qu'un élément constitutif, une division territoriale. Depuis la petite circonscription locale administrée d'en haut par le pouvoir central, jusqu'à la république urbaine indépendante et autonome, il y a ainsi une série continue de types différents de communes, ayant leur origine particulière, leurs fonctions spéciales, leurs formes

propres, et leur nom seul en commun, leur même étiquette administrative.

On voit donc combien peuvent varier le caractère constitutif et le rôle dans l'État de ce qu'on est convenu d'appeler du nom générique de commune : on devine aussi combien ces différences de constitution intrinsèque doivent réagir sur l'esprit et la forme du régime financier de ces sociétés locales. — La commune est-elle une simple section administrative de l'État ? Dès lors, elle ne fonctionne plus par elle-même; c'est l'État qui pense et agit pour elle; il perçoit ses ressources, paie ses dépenses, absorbe sa comptabilité, s'approprie ses biens. L'être collectif local est paralysé; le corps est intact, mais l'âme est ailleurs. — Voit-on, au contraire, dans la commune, une autorité publique du même ordre que celle de l'État, administrative et locale au lieu d'être nationale et politique ? Son régime financier devient alors analogue à celui de l'État, sous cette réserve que ses moyens et ses besoins seront spéciaux et locaux. Comme elle constituera, en fait et en droit, une association forcée, jouissant du droit de coercition, qui est le propre de toute autorité publique, elle établira des impôts qui seront répartis proportionnellement aux facultés de ses contribuables; ses dépenses seront tous les services qui représentent dans la localité des intérêts collectifs,

moraux ou matériels, réels ou personnels; elle dressera un budget d'ensemble, où, à la différence du budget de l'État, les recettes passeront avant les dépenses, parce qu'elles forment l'élément le moins variable et le moins élastique des finances locales. Si cette commune, subordonnée à l'État, secoue peu à peu le joug de l'autorité nationale, si elle s'empare de quelques-uns des attributs de la souveraineté, ou si elle atteint à l'autonomie absolue, ses fonctions et ses ressources s'élargiront sans altérer dans ses traits généraux le caractère propre de ses finances ; on verra seulement ses impôts affecter une certaine forme politique ou féodale. — Retournons maintenant à l'hypothèse inverse, et imaginons un instant une commune qui ne soit qu'un syndicat utilitaire d'ordre privé, organisé, non par des citoyens comme tels, mais par des particuliers, pour la gestion en commun de leurs intérêts locaux. Cette association, naturelle et involontaire, fondée sur la proximité permanente de l'habitation, ne puise pas, dans la solidarité physique et jusqu'à un certain point morale de ses membres, le pouvoir de contrainte qui en ferait un groupement forcé, obligatoire, le droit de coercition qui l'assimilerait à une autorité publique. Les services qu'elle remplit seront nécessairement limités à certains besoins d'ordre évidemment privé, ne

supposant pas l'application d'un pouvoir coercitif, offrant une utilité matérielle, égale ou proportionnelle, pour tous les syndiqués, et nés du contact inévitable de la vie quotidienne. C'est en proportion de l'intérêt ou des avantages matériels retirés par chacun des membres de l'association que les charges communes seront réparties entre ceux-ci, au moyen d'une comptabilité spéciale par service et nominative par individu. Les ressources ne comprendront plus d'impôts, mais des rétributions ou taxes représentant simplement le total des factures, des états de frais à fournir aux syndiqués ; les dépenses seront ainsi réglées avant les recettes. — D'ailleurs, cette sorte d'association quasi-contractuelle a pu commencer par être un simple groupement traditionnel, familial ou patrimonial, basé sur une communauté agraire plus ou moins absolue ; la commune apparaît, dans ce cas, comme l'autorité chargée de l'exploitation générale d'un territoire à frais et à bénéfices communs, ces bénéfices et ces frais étant partagés par famille de parts-prenants et de prestataires. — Enfin si, à certaines époques, quelques municipalités urbaines se sont trouvées confondues avec les gildes marchandes d'où elles avaient tiré leur modèle et leur origine, les formes industrielles ou commerciales ont pu prédominer plus ou moins longtemps dans leur organisation administrative et financière.



L'étude des finances communales doit donc être basée sur un examen au moins approché du caractère constitutif de la société communale. Avant d'envisager les dépenses, les ressources et les dettes communales, il faut jeter un coup d'œil sur l'évolution de la commune et sa nature actuelle dans quelques-uns des grands pays européens. Aujourd'hui encore, l'ensemble des divers groupements d'intérêts qui constitue dans un État donné le *système communal* est en effet bien loin de présenter partout un aspect uniforme. Le régime égalitaire qui divise le territoire en un certain nombre de communes toutes semblables les unes aux autres n'est pas universel. Tel pays, très voisin du nôtre, au lieu d'avoir une seule et même espèce de communes remplissant à elles seules les principales fonctions du gouvernement local, a réparti et spécialisé ces fonctions entre un grand nombre d'associations indépendantes ; tel autre admet encore, dans une partie de son territoire, à côté des communes rurales tout récemment reconstituées, des domaines quasi-féodaux formant par eux-mêmes des communes d'une espèce particulière. Presque partout, auprès des autorités communales proprement dites, de droit commun, on trouve des associations spéciales, de nature analogue, remplissant des fonctions limitées, ici prépondérantes, jouant là un rôle presque effacé. Presque partout

aussi, les communes, unités administratives du premier degré, peuvent s'associer pour former des syndicats qui s'étendent sur une circonscription plus vaste. Ces établissements spéciaux, ces unions, ce sont encore des associations communales, détachées en satellites autour du noyau originaire, participant à la vie locale au même titre que les communes véritables, auxquelles on doit les comparer, et auxquelles il faut les réunir. — Un rapide aperçu qui nous permettra de préciser les éléments, les unités devant faire l'objet de notre examen, est ainsi le fondement nécessaire de toute étude critique des finances communales; par une opération réflexe, l'étude des finances communales pourra peut-être aboutir, grâce aux données rassemblées et aux théories émises, à une conception plus précise et à une détermination plus rigoureuse du caractère constitutif de la commune à l'heure actuelle.



# CHAPITRE I

## LA SOCIÉTÉ COMMUNALE

I. Prusse. — II. France. — III. Belgique. — IV. Angleterre.
V. Italie. — VI. Résumé

La société communale paraît avoir eu, dans presque toute l'Europe occidentale, une origine très analogue et une constitution à peu près uniforme, aux premiers temps de l'ère moderne. Il est une période de la civilisation où, dans tous les pays, les institutions locales encore rudimentaires se ressemblent nécessairement : c'est dans la première phase de leur existence, quand elles ne sont représentées que par des communautés de villages ou de villes qui ne se distinguent pas encore juridiquement des premières. Leur analogie est alors de qualité négative, et ne consiste guère que dans l'absence de différences positives. Plus tard, les divergences sociales et politiques de chaque peuple impriment une marque de plus en plus profonde sur son régime communal, et les caractères propres de la société locale se déterminent et s'accentuent peu à peu sous la double influence de la race et du milieu. Plus tard encore, une tendance

nouvelle semble porter, sous l'effort de la démocratie, les institutions communales des grandes nations européennes vers un retour à l'uniformité, sans que d'ailleurs cette lente assimilation puisse jamais effacer les particularités caractéristiques qui donnent à chacune d'elles leur aspect personnel et national.

## I

L'histoire des institutions locales se divise en deux parties. Villes et communes rurales ont en effet suivi partout une évolution distincte, parfois contraire, et c'est seulement aux temps présents que les législations éprises d'unité cherchent à les identifier dans le régime qu'elles leur appliquent. La formation historique des communautés de campagne et celles des associations urbaines sont partout différentes, comme l'époque de leur naissance à la vie publique. Leur rôle dans ce qui fut d'abord le pays, puis devint l'État, n'est rien moins que comparable ; aujourd'hui encore, les conditions pratiques du gouvernement local dans les villes et dans les campagnes ne sont point égales et ne peuvent être assimilées. C'est ce dont témoigne clairement l'histoire de la société locale en Prusse[1].

[1] La richesse des documents relatifs à l'histoire de la société locale en Prusse nous a engagé à insister un peu sur ce point encore mal connu. Voir Gierke, *Das deutsche Genossenschaft-*

La condition de la commune rurale a toujours été, en Prusse plus encore qu'en tout autre pays, inséparablement liée à celle des paysans. Pendant les temps qui précédèrent immédiatement l'apparition de la féodalité en Allemagne, la commune (*Markgemeinde* ou *Dorfschaft*) nous apparaît dans les Marches comme une communauté agraire, familiale, composée d'hommes libres, et ayant à sa tête un *Schulze* représentant le margrave, c'est-à-dire le souverain. Les paysans, assujettis à l'obligation de culture, au *Flurzwang*, se partagent périodiquement les terres, dont une partie est réservée pour l'usage général ; ils pourvoient en commun à leurs besoins collectifs. Dans cet ordre de choses où tout est réglé en vue de la colonisation, le *Schulze* est un entrepreneur privé, concessionnaire du margrave, qui s'est engagé à faire cultiver une certaine portion de territoire, perçoit une rente annuelle sur chaque champ, et s'est fait concéder en toute propriété un bien-fonds affranchi d'impôt. Gierke[1] semble considérer ces premiers groupements locaux comme affectant surtout un caractère politique : la commune est en effet un centre judiciaire; elle répond des délits commis

*srecht*, 1868. Bornhak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, 1886. Rosin, *Das Recht der öffentlichen Genossenschaften*, 1886. Maurer, *Geschichte der Städteverfassung*, 1868. Le même, *Geschichte der Dörferverfassung*, 1871. E. von Meier, *Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg*, 1881. Keil, *Die Landgemeinden in den östlichen Provinzen Preussens*, 1890. Blodig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff*, 1894. *Anlagen zu den stenographischen Berichten des Abgeordnetenhauses*, 1890-1891, n° 7.

[1] *Das deustche Genossenschaftsrecht*, I, 70.

dans sa circonscription. Nous penserions plutôt avec Waitz[1] et Bornhak[2] qu'il n'y avait là autre chose qu'une communauté agraire de colonisation, où le *Schulze* rendait la justice et exerçait la police au nom du souverain, les paysans restent indépendants et unis pour la gestion de leurs intérêts communs.

Ce régime primitif disparut d'assez bonne heure dans la plus grande partie de l'Allemagne. A mesure que la féodalité grandit, on vit la communauté rurale passer peu à peu, à partir du x[e] siècle, sous l'autorité des seigneurs domaniaux, des *Grundherren*, et, de libre qu'elle était, devenir *grundherrliche*, seigneuriale. Les impôts, l'administration, la justice, la police, tombent aux mains du seigneur, qui souvent délègue ses droits et ses attributions à un bailli, et dont le *Schulze* n'est plus que l'agent d'exécution. Vers le xii[e] siècle, les paysans sont absolument confondus avec les serfs, et leurs terres, avec les terres domaniales. La communauté agricole a disparu en certains endroits, en d'autres elle a subsisté et subsistera longtemps encore ; quant au *Flurzwang*, il durera jusqu'à la fin du xviii[e] siècle ; d'ailleurs le paysan, bien protégé, jouissant d'une dose de liberté matérielle suffisante, est assez heureux dans sa condition subordonnée ; seulement il ne peut ni quitter le sol ni abandonner son bien. Quelques communes ont, à la vérité, conservé leur indépendance primitive

[1] *Verfassungsgeschichte*, I, 131 : « *Eine Bildung rein auf der Art der Ansiedlung und den agrarischen Verhältnissen beruhend.* »
[2] *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, I, 6.

et échappé à l'étreinte du régime féodal, particulièrement en Westphalie, dans le pays rhénan, dans le Dithmarse ; d'autres ont réussi, comme en Suisse, à se délivrer par la violence de l'autorité de leur bailli. Mais partout ailleurs la liberté privée et matérielle des anciennes communautés rurales est lettre morte, leur existence corporative même est chose douteuse. Le seigneur est, de droit, nu propriétaire de tout le territoire, il exerce seul — ou doit exercer — toute l'administration à titre de *onera patrimonii ;* on ne voit pour ainsi dire plus de place pour la vie locale, pour la gestion indépendante d'intérêts collectifs et, « s'il y a toujours des droits, des intérêts, des biens communs, il n'y a pas de droits communaux, d'intérêts communaux, de biens communaux qui s'en distinguent; il n'y a pas de commune au sens moderne du mot[1] ».

La féodalité s'avance, puis elle fait place à ce nouveau régime, féodal encore, mais organisé et hiérarchisé sous l'autorité reconnue d'un souverain national, qu'on a appelé en Allemagne l'état patrimonial. Alors la condition des paysans dans les domaines nobles se resserre, comme celle des communautés rurales sous la dépendance des seigneurs. Les intérêts primordiaux, les besoins essentiels de la vie locale dans les campagnes sont négligés par les *Grundherren* indifférents, besogneux ou absents de leurs terres; l'agriculture dépérit peu à peu ; bientôt après la Réforme, les paysans se soulèvent en masse dans de ter-

[1] Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, I, 207.

ribles révoltes qui désolent l'Allemagne entière; lors de la guerre de Trente ans, les campagnes sont dépeuplées et restent en friche[1]. De cet état de choses devait sortir quelque jour un mouvement en faveur d'une résurrection plus ou moins complète de la vie locale, et l'on vit en effet cette réaction commencer avec les premières années du XVIII[e] siècle, sous la double influence des efforts du pouvoir royal et de l'exemple des associations spéciales organisées dans le Nord de l'Allemagne sous le nom de *Specialverbände* ou *Specialgenossenschaften*. Ces associations s'étaient formées au XVI[e] siècle dans le Holstein et dans la Frise, pour l'établissement et l'entretien de digues, levées et chaussées sur les bords de la mer du Nord et de la Baltique; elles s'étaient étendues peu à peu à beaucoup d'autres objets communs d'intérêt local, construction de chemins, d'écoles, et s'étaient largement développées à la fin de l'ancien régime dans l'Allemagne tout entière. D'autre part, les tentatives faites par le roi Frédéric-Guillaume I[er] et ses successeurs pour élever la condition des paysans ne pouvaient manquer de profiter du même coup aux communautés locales; une ordonnance de 1721 favorise le partage des terres « pour le bien général de l'agriculture », des édits de 1714 et 1717 ordonnent le rétablissement dans leurs biens des paysans évincés. Vers la fin du XVIII[e] siècle, le corps inanimé des intérêts communs de chaque localité semble retrouver conscience de lui-même,

[1] *Anlagen zu den Stenographischen Berichten des Abgeordnetenhauses*, 1890-1891, n° 7.

et se reprendre à la vie collective ; les paysans commencent à sortir de l'état passif de la *communauté* pour se constituer en *association* : la *Genossenschaft* fait place à la *Gemeinheit*. Voici une application : ce sont les communes qu'on charge dorénavant, de préférence aux seigneurs, de pourvoir à l'instruction des enfants et, en Westphalie, à l'assistance des pauvres, fonctions exclusivement seigneuriales. L'*Allgemeines Landrecht* ne déclare-t-il pas, en 1794, les communes rurales « autorités publiques » ? C'est d'ailleurs en quoi il se hâte un peu trop, car une pareille qualification ne peut en aucune façon convenir à de simples syndicats d'intérêt privé, n'ayant d'attributions que ce qu'il plaît au seigneur, seul administrateur public, de leur laisser, et dont les membres, liés à ce seigneur par des attaches toutes féodales, n'ont même pas la propriété du sol qu'ils cultivent.

Bien qu'adouci en pratique, le servage subsistait encore en effet au commencement du siècle, du moins dans les provinces orientales de la Prusse. Le premier coup lui fut porté par le ministre Stein dans l'édit du 9 octobre 1807, lequel laisse pourtant aux seigneurs les attributs de la puissance publique, la justice, la police, l'administration locale. L'influence conservée par le propriétaire de biens nobles reste assez puissante pour que les paysans n'aient pas même l'idée de se soustraire à son autorité, et la réforme agraire commencée à cette époque n'apporta de la sorte aucune modification dans les institutions locales de l'Est de la

Prusse, si ce n'est que les terres communales devinrent légalement distinctes des terres seigneuriales. Les communes des provinces de l'Ouest, passées momentanément sous la domination française, s'étaient trouvées soumises à la législation de l'an VIII, qu'elles conservèrent assez longtemps après 1813, jusqu'à ce que des lois nouvelles, toujours inspirées de l'esprit de nos institutions, leur fussent substituées [1]. Quant aux communes des provinces de l'Est, leur organisation, promise dès 1808 par Stein, se fit attendre un demi-siècle. — Le mouvement révolutionnaire de 1848 devait faire avancer la législation prussienne dans la voie de l'égalité civile ; en effet, une loi du 2 mars 1850 abolit toutes les charges foncières féodales. Ce n'est pas tout : le parti alors au pouvoir essaie d'enlever à l'ancien seigneur ses propriétés privées, les biens nobles ou *Gutsbezirke* séparés en 1811 des terres communales, puis ses pouvoirs de police et d'administration locale ; mais dès 1853 ces mesures sont rapportées par la réaction conservatrice. L'année 1856 vit un timide essai d'organisation communale dans les campagnes des provinces orientales, mais ce n'est qu'en 1872 que les communes y sont véritablement constituées en tant qu'autorités publiques : la loi du 13 décembre leur concède alors le droit de nommer leur *Schulze* ; elle enlève aux anciens seigneurs les pouvoirs de police qui font retour à l'Etat, puis toute l'administration locale dont ils

[1] Westphalie : ordonnance du 3 octobre 1841. — Provinces du Rhin : ordonnance du 23 juillet 1845.

étaient restés seuls et personnellement chargés, et qui est restituée aux communes après huit siècles de servitude; quant aux biens nobles, ils sont assimilés à de véritables communes, dont ils ont toutes les attributions et tous les pouvoirs. La commune rurale moderne est née en Prusse.

Dans tous les pays, les communes urbaines s'ouvrent à la vie publique beaucoup plus tôt que les communes rurales. A l'origine, rien ne les distingue légalement des autres groupements territoriaux, des localités de la campagne, si ce n'est l'absence de toute communauté du sol, et les colonies romaines comme les cités germaniques ne présentent en Allemagne aucune organisation spéciale, différente de celle des *Dorfschaften*. « Le mot ville n'a pas alors de signification légale ; la ville ne représente en droit rien de distinct du reste du territoire [1]. » Cela reste vrai jusqu'à ce que cette ville reçoive du souverain des privilèges spéciaux, droit de bourgeoisie, faculté d'établir un marché, d'avoir un conseil, un *Rath*, aux lieu et place du *Schulze*, et des bourgmestres pris dans le sein de ce conseil. — Quelle est l'origine juridique de la ville légale en Allemagne ? L'hypothèse d'une survivance traditionnelle des organisations municipales romaines, soutenue par Savigny, paraît bien abandonnée aujourd'hui des historiens allemands. Gierke [2] voit dans la constitution des villes un développement des gildes personnelles (*Schutzgilden*), ou des gildes marchandes ; avec

[1] Blodig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff*, 63.
[2] *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, I, 267.

Wilda[1], l'auteur d'un traité des Gildes, il considère le droit municipal comme « le droit des gildes adapté à des conditions nouvelles ». Maurer[2], d'autre part, prend à tâche de démontrer que les corporations urbaines sont sorties directement des communautés locales primitives, des *Dorfschaften*. Il est vraisemblable qu'il y a une part de vérité dans les deux théories ; dans tous les cas, on sait ce que les privilèges municipaux, exprès ou tacites, ont coûté de luttes, de sang et d'argent aux villes de l'Allemagne du Nord. A Cologne, libre en 1056, mais victorieuse en 1288 seulement de ses archevêques qui se retirent alors à Brühl, et auxquels la ville continue de prêter serment, la constitution municipale est bien certainement dérivée de la *Schutzgilde*. Trèves, Ratisbonne ne sont reconnues libres qu'après l'organisation d'une « commune jurée » analogue. Strasbourg, Spire et Bâle sont l'œuvre de la corporation des « marchands du Rhin », qui reste l'élément primordial de l'administration urbaine. Ce sont les villes épiscopales qui gagnent les premières leur liberté ; les villes princières, ducales, seigneuriales, ne font que suivre leur exemple, et deviennent rapidement les plus nombreuses ; les unes et les autres sont d'ailleurs faiblement soutenues par les empereurs, qui ne comprennent pas le bénéfice que les rois tirent en France du mouvement communal. — L'apogée de l'indépendance des villes allemandes

[1] *Gildenwesen*, 146.
[2] *Städteverfassung*, 1 et suiv.

se marque au milieu du xv[e] siècle. Alors le *Rath* et les bourgmestres qui ont la charge de l'administration et des finances urbaines exercent aussi la police, le *judicium infimum* et parfois le *judicium supremum* [1] ; il y a un droit municipal, dont relèvent les bourgeois, et ce sont les villes qui les premières, à cette époque, ouvrant la voie à l'État, fondent un droit public. Ces villes constituent non seulement des autorités publiques, ce qu'elles sont aujourd'hui encore, mais des pouvoirs politiques, ce qu'elles ne sont plus; la féodalité n'est pas tout entière dans les seigneuries, elle est aussi dans les villes, et ce n'est pas toujours là que le régime est le moins rigoureux. Toutefois, d'une manière générale, on ne saurait comparer l'autonomie dont jouissaient à cette époque les grandes villes allemandes, dans cet empire pourtant morcelé, débilité par sa grandeur même, à celle qu'elles enviaient aux villes italiennes, véritables États indépendants et souverains. Soucieux de ses droits, le pouvoir impérial rappelait souvent les villes infidèles à l'obéissance, comme il le fit, par exemple, dans les arrêtés de Worms (1231) ou dans l'édit de Ravenne (1232), et ces déclarations de suzeraineté, pour platoniques qu'elles fussent en elles-mêmes, n'en suffisaient pas moins à ranimer les luttes entre évêques et municipalités, entre princes et bourgeois ; le lien n'était jamais complètement rompu entre les villes et l'Empereur.

[1] Bornhak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, I, 48.

L'autonomie municipale, qui n'existe dans un pays qu'à la faveur de la faiblesse du pouvoir central, doit tomber nécessairement quand naît l'État moderne, autorité nationale et souveraine, qui s'empresse, comme pour mieux s'affirmer, d'absorber en elle-même toute la vie publique et de supprimer toute espèce d'intermédiaire entre elle et l'individu. En Allemagne, l'indépendance des villes subsista plus longtemps qu'en France, grâce à l'impuissance du pouvoir impérial et des souverains locaux toujours en lutte avec lui, grâce aussi, dans une certaine mesure, aux ligues et aux confédérations formées par les villes non moins pour leur sécurité personnelle que dans l'intérêt de leur commerce. C'est seulement au milieu du xv^e^ siècle, avec la soumission de Cologne et de Berlin en 1442, que commença la reprise des villes par l'État, reprise souvent violente à l'origine, facilitée pourtant par les dissensions entre patriciens et bourgeois qui désolaient alors les administrations municipales. L'État s'assura d'abord des ressources, — il n'en avait guère d'autres que ses revenus domaniaux, — en imposant l'accise aux communes. En 1515, l'électeur Joachim rend une première ordonnance générale de police, étendant à tout le territoire le régime auquel était soumise la ville de Berlin; la police est retirée en majeure partie des mains des municipalités, comme la justice, qui reste provisoirement au *Rath* à titre de délégation. Les organes de l'administration, qui demeurent les mêmes en apparence, subissent des modifications

profondes : les places du *Rath* et du *Magistrat*, que l'aristocratie urbaine se plaisait à regarder comme lui revenant de droit, sont dorénavant concédées par le pouvoir central à sa discrétion ; le *Rath* lui-même est peu à peu dépouillé de la plupart de ses attributions importantes au profit des commissions extraordinaires royales, et surtout du *Steuerrath*, la commission des finances. Enfin, sous Frédéric-Guillaume Ier, les biens des villes sont déclarés biens de l'État.

On voit que, si l'on met de côté un petit nombre de villes, comme Brunswick, Leipzig, Hambourg et quelques « villes libres » qui ont toujours conservé leur indépendance avec leur prospérité, il ne restait guère dans l'Allemagne du Nord, à la fin de l'ancien régime, plus de traces de libertés municipales qu'on n'en pouvait trouver en France à la même époque. Aucun de ces pays n'a pu passer de la féodalité à l'organisation constitutionnelle sans traverser l'ère de l'absolutisme, ni fonder l'État moderne sans détruire pour un temps toute liberté locale. Toutefois un point important est à signaler dans l'histoire municipale de la Prusse au XVIIIe siècle : le pouvoir royal, qui a absorbé toute l'administration des villes, s'efforce de reconstituer la vie locale et de l'épurer. Le régime patricien, égoïste et oppressif, est à la fin du siècle presque complètement détruit dans les villes de l'Allemagne du Nord ; en matière financière, la corruption et le gaspillage se font plus rares ; on commence à initier aux affaires les bourgeois, — non plus les *Gelehrten*, les juristes,

mais les commerçants et les personnes notables, — à titre de *Rathleute*[1]; les classes pauvres sont soutenues et protégées. Bref, par une sorte de rénovation progressive de l'organisation sociale dans les villes, on prépare la voie à l'introduction du *selfgovernment* moderne en Prusse.

Ceci devait être l'œuvre de Stein, le *Städtegründer*, le fondateur des villes, comme on l'a appelé en Allemagne, qui, au lendemain d'Iéna, voulut ranimer et relever par la liberté la Prusse déchue et paralysée par la défaite. En vertu de l'ordonnance du 19 novembre 1808, l'administration municipale tout entière, à l'exception de la police et de la justice, est restituée aux villes, qui reçoivent le droit de choisir leurs magistrats. La *Selbstverwaltung* est fondée, et la constitution des villes se modèle sur celle du royaume.

Ainsi, sans heurt, sans rupture brutale avec le passé, en suivant à la fois l'ordre logique des idées et la tradition naturelle des choses, en modelant peu à peu les lois sur le progrès des mœurs et le développement des conceptions juridiques, la Prusse a fondé ses institutions locales. Nées spontanément de la coutume, elles se sont développées selon les tendances sociales prépondérantes de la race; elles renferment virtuellement en elles-mêmes tout le caractère et tout le passé de la nation. Aujourd'hui, malgré les distinctions qui subsistent encore dans les lois et dans les formes d'organisation[2], toute différence de principe

[1] Bornak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, II, 145.
[2] Pour les villes des provinces de l'Est, loi du 30 mai 1853;

a disparu entre les institutions locales des villes et celles des campagnes : communes urbaines et communes rurales sont créées d'en haut et de par le pouvoir souverain de l'État ; les unes et les autres sont légalement reconnues non seulement comme personnes morales, mais aussi comme personnes publiques, et possèdent, en même temps que les attributs et les droits des autorités d'ordre public, les droits et les attributions des associations d'ordre privé. Elles ont un pouvoir exécutif non point personnel et unitaire, mais collectif[1]. Elles vivent sous un régime représentatif qui rappelle celui de la Prusse elle-même : le corps électoral censitaire y est divisé en trois collèges qui représentent chacun un tiers des impositions payées et nomment un tiers des membres du conseil délibérant ; seules, les communes rurales où le nombre des électeurs est inférieur à trente sont administrées directement par l'assemblée générale des habitants[2]. Un tel système assure autant que pos-

pour celles de la Province rhénane, ordonnance du 15 mai 1856, et celles de la Westphalie, ordonnance du 19 mars de la même année. — Pour les communes rurales des provinces de l'Est, loi du 3 juillet 1891 ; pour celles de la Province rhénane, ordonnance du 23 juillet 1845, et celles de la Westphalie, ordonnance du 19 mars 1856.

[1] Dans les villes, un comité appelé « Magistrat », composé de un à trois bourgmestres, plus un nombre variable d'échevins ou adjoints. Dans les communes rurales, un *Vorsteher* assisté de deux échevins.

[2] Il y a pourtant quelques différences entre le mode d'élection du Landtag et celui des conseils communaux. D'abord aucune condition de cens n'est exigée des électeurs au Landtag pour l'admission à la troisième catégorie, alors que les électeurs municipaux de la même catégorie doivent payer au moins 6 marks de

sible à chaque contribuable une part de pouvoirs proportionnelle à la part d'impôts qu'il paie ; c'est à peu de chose près le régime des droits réciproques dont jouissent entre eux les membres d'un syndicat privé.

Par nature et par son passé, la ville jouit en Prusse de plus de liberté, d'initiative et d'activité que la commune rurale. Née de bonne heure à la vie publique, demeurée au moyen âge plus longtemps qu'en France sous le régime de l'indépendance de fait, asservie par les premiers rois, mais en même temps formée et disciplinée par eux, elle était, dès le commencement du siècle, mieux préparée à l'autonomie qu'en aucun pays européen, même qu'en Angleterre ; elle est aujourd'hui bien placée pour tirer tous les fruits du régime très libéral sous lequel elle vit.

Si l'état actuel de l'administration locale des campagnes est, dans l'ouest de la Prusse, assez analogue à celui qu'on trouve en France, il est, au contraire, fort arriéré dans la Prusse orientale par rapport à celui de tous les autres grands pays continentaux. La commune rurale des provinces de l'Est vient en effet seulement de s'ouvrir à l'existence. Nominalement séparée, en 1811, du domaine seigneurial, elle était restée sous la dépendance absolue de son ancien maître qui était seul encore chargé de pourvoir à tous les intérêts locaux ; voilà

contributions directes dans les communes rurales, et dans les villes un minimum d'impôt fixé par le gouvernement En second lieu, l'élection du Landtag se fait au second degré, tandis que celle des conseils communaux se fait au scrutin direct.

qu'en 1872 elle est tout d'un coup constituée autorité publique, déclarée indépendante et omnipotente, investie et rendue responsable de toute l'administration locale. Devant ce rôle qu'on ne l'a pas habituée à jouer, en présence de ces fonctions nouvelles qui n'ont jamais appartenu qu'au seigneur, elle demeure, elle doit nécessairement demeurer impuissante. A peine a-t-elle la force de vivre d'une vie propre, lorsqu'on lui demande de vivre libre. Elle n'a personne sur qui s'appuyer au moins provisoirement. Elle est petite, et sa petitesse accroît sa faiblesse ; sur 37.000 communes, dans le royaume, on en compte 6.322 ayant moins de cent habitants [1] ; l'émigration contraint le gouvernement de tenter, par une nouvelle colonisation, de reconstituer la propriété indépendante dans les campagnes. — Cette extrême précarité de l'organisation locale élémentaire explique et nécessite la survivance des associations traditionnelles qui, à la fin du dernier siècle, remplissaient déjà avec succès certaines attributions spéciales, et dont l'importance n'a fait que s'accroître depuis lors : unions d'assistance ou de vicinalité, lesquelles sont des associations de communes ; districts scolaires, qui forment des circonscriptions spéciales ; syndicats agricoles d'amélioration où la majorité des intéressés est investie d'un droit de contrainte à l'égard de la minorité : toutes associations qui sont reconnues autorités publiques par la loi et exercent tous les droits de pareilles

[1] Rudolf Gneist, *Die preussische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern*, p. 275.

autorités. Elles dépensent pour le soutien des pauvres et l'instruction des enfants le triple de ce que dépensent pour les mêmes objets les communes rurales et les *Gutsbezirke*[1]. L'influence seigneuriale sera sans doute bien plus difficile à déraciner de ces associations, si nombreuses et si puissantes, que des communes elles-mêmes, et l'on peut croire que, si la Prusse a réussi à éviter jusqu'à un certain point dans son organisation locale l'éparpillement des pouvoirs qui s'est produit en Angleterre, l'abus de la spécialisation des fonctions communales n'en est pas moins en ce pays un mal et presque un danger. C'est aussi ce qui frappe dans le fait de la persistance prolongée des anciens domaines patrimoniaux en Prusse, des *Gutsbezirke*, qui forment aujourd'hui des unités administratives absolument séparées et indépendantes des communes rurales dont ils ont été détachés en 1811. Chacun d'eux constitue à lui seul une véritable commune ayant pour chef, ou plutôt pour maître, le propriétaire du domaine, lequel a perdu en 1872 ses pouvoirs politiques d'administrateur-né des territoires placés autrefois sous sa dépendance seigneuriale, mais remplit encore obligatoirement et à titre personnel, sur son domaine restreint, tous les services dont une commune est chargée à titre collectif. La suppression brutale de ces domaines féodaux avait déjà été décrétée en 1850 ; leur absorption progressive par les communes, à laquelle résiste encore un gouvernement qui s'est longtemps

1 G. Cavaignac, *La Féodalité en Prusse* (*Revue de Paris*, 1er mars 1894).

appuyé sur le parti agrarien, ne peut plus être maintenant qu'une question de temps et de patience[1].

On vante aujourd'hui volontiers, en Prusse, la survivance traditionnelle de l'État « patrimonial » dans les campagnes orientales du royaume, et on se félicite complaisamment d'avoir échappé, grâce à lui, au régime de la centralisation bureaucratique dont on plaint la France d'être affligée à l'heure actuelle. Pour bien des gens en Allemagne, l'État patrimonial, c'est-à-dire le gouvernement local aux mains des seigneurs, c'est en effet déjà la *Selbstverwaltung*, l'administration par les intéressés; cela tient à ce que l'on attribue suivant les cas à ce mot, de l'autre côté du Rhin, deux acceptions tout à fait différentes. D'après Gneist, que suivent en ce sens Bornhak, Meier, etc., la *Selbstverwaltung* est la gestion, gratuite pour l'État, des intérêts locaux par un corps ou par des individus qui jouissent, en fait, d'une situation indépendante du gouvernement central; les campagnes brandebourgeoises ou saxonnes présentent encore

[1] Les *Gutsbezirke* ne sont pas, à proprement parler, une spécialité de l'organisation rurale de la Prusse ; ils se rencontrent aussi dans la Pologne autrichienne, en Galicie, en Bukovine, sous leur ancien nom de *Gutsherrschaften*. En Prusse, leur caractère public a été sanctionné pour la première fois par la loi sur l'assistance du 31 décembre 1842, et ils sont actuellement régis par les lois du 13 décembre 1872 et du 3 juillet 1891. Les provinces orientales de la Prusse comptent 15.829 *Gutsbezirke* contre 24.590 communes rurales ; la population comprise dans ces *Gutsbezirke* représente un peu plus de deux millions d'habitants sur une population rurale de dix millions (*Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preussen*, p. 246, 261).

actuellement cette forme d'administration que les comtés anglais ont perdue il y a une dizaine d'années déjà ; c'est la conception empirique et aristocratique, que Gneist a trouvée appliquée en Grande-Bretagne. Stein et après lui Gierke, Schœffle, etc., au contraire, y voient le droit naturel appartenant aux corporations territoriales de s'administrer elles-mêmes par l'intermédiaire de représentants qu'elles choisissent librement ; c'est l'idée démocratique, juridique et française. Ici, comme en tant d'autres points de la science sociale, se heurtent une doctrine réaliste ou historique et une doctrine libérale ou idéaliste. On conçoit donc en Allemagne deux espèces de *Selbstverwaltung*, l'une ancienne, l'autre moderne, et la Prusse orientale passe précisément aujourd'hui de l'une à l'autre, de l'État patrimonial à un régime plus ou moins démocratique. — Que cette transformation soit simple, c'est ce qu'on soutient [1], c'est aussi ce dont l'extrême débilité de la commune rurale actuelle permet de douter. De la servitude à l'indépendance, de l'absolutisme à l'autonomie, l'évolution est longue, et d'autant plus pénible que les éléments plus faibles, plus longtemps tenus dans l'infériorité, plus étroitement soumis jadis au joug d'un maître, ont moins de traditions, moins de ressort, et moins de réserves vitales pour supporter la crise par laquelle les sociétés, comme les individus, sont un jour appelées au régime de la liberté et de la responsabilité. A vrai dire, l'Angleterre nous a récem-

[1] Par exemple, Bornhak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, III, p. 303.

ment offert, dans les unités supérieures de son administration locale, le spectacle d'une transformation analogue à celle que nous voyons se dessiner dans la Prusse orientale. Aussi bien, elle paie ce progrès au prix d'une centralisation croissante. D'ailleurs, le développement organique des communes silésiennes ou poméraniennes n'est rien moins que comparable à celui des comtés anglais, et si la noblesse allemande avait toujours compris son rôle et rempli ses devoirs à l'exemple de la gentry de Grande-Bretagne, la décentralisation aurait pu représenter dans l'Est de la Prusse autre chose que « gratuité pour l'État, et, pour les localités, impuissance ». Les communes de Prusse n'ont encore trouvé dans la *Selbstverwaltung* nouvelle que la *Vermögensverwaltung*[1], le droit de gérer leurs biens ; elles ne savent exercer aucun de leurs droits, pas plus celui-là, le premier de tous, que les autres, plus compliqués ; elles ne peuvent remplir dans l'état actuel aucune de leurs fonctions. Il leur faut aujourd'hui de toute nécessité une aide matérielle et morale ; elles ont déjà commencé à réclamer au pouvoir central des subsides, et, comme les autorités locales anglaises, comme les communes rurales françaises, elles devront fatalement demander un appui administratif à l'État, c'est-à-dire à la centralisation même qu'elles condamnaient jadis.

[1] Blodig, *Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff*.

## II

Les différences fondamentales, l'opposition presque constante qui séparent en Allemagne l'évolution organique des communes rurales de celle des villes, se retrouvent avec des caractères analogues dans l'histoire de notre pays, mais moins profondes et sensiblement atténuées.

Il y a eu, en France, plus tôt même qu'en Allemagne, dès l'origine des temps modernes, des communautés de paysans établies par l'usage ou la convention, remontant suivant les cas aux époques franques, romaines ou celtiques [1], mazades dans le Midi, communautés colongères en Alsace, jouissant parfois, comme en Picardie, en Flandre, de droits politiques, mais bornées le plus souvent à la gestion d'intérêts collectifs d'ordre privé. La féodalité, qui pénétra en France moins profondément qu'en Allemagne dans les racines du pays, qui devait disparaître deux siècles plus tôt de l'organisation politique et laisser des vestiges sociaux beaucoup moins durables, ne détruisit pas d'abord, comme elle fit de l'autre côté du Rhin, ces com-

[1] Glasson, *Communaux et communautés dans l'ancien droit français* (1891), et *Histoire du droit et des institutions de la France*, tome V.

munautés familiales. Celles-ci ne portaient pas ombrage à l'autorité seigneuriale, qui les favorisa souvent sous la forme traditionnelle des communautés taisibles. Le nombre de ces cellules originaires de la société diminua rapidement à la fin du régime féodal ; au XVI[e] siècle, leur survivance n'est plus qu'exceptionnelle dans le pays. Par contre, dès le XII[e] et le XIII[e] siècle, beaucoup de villages avaient déjà obtenu de leur seigneur une charte à l'exemple de celles des villes ; une large pénétration des organisations urbaines dans les localités rurales parvint alors à empêcher qu'il ne s'établît en France, comme en Allemagne, une séparation trop profonde entre le régime des villes et celui des campagnes, et c'est, à vrai dire, ce fait spécial qui devait rendre possible un jour l'œuvre d'unification accomplie par l'Assemblée Constituante. Les localités qui n'avaient pas reçu de charte restèrent dans un état d'infériorité marquée vis-à-vis des autres. Administrées directement par le seigneur, avec l'état civil à l'Église, l'instruction et l'assistance aux mains du curé ou d'établissements ecclésiastiques,elles n'eurent pendant longtemps pas même le privilège de l'existence collective à titre privé. Pourtant les paysans réussirent presque partout à faire reconnaître un jour à la réunion des habitants de chaque paroisse ou village une sorte de personnalité morale, et à constituer dans les campagnes, pour satisfaire aux besoins collectifs, des ententes communes sous la direction d'un procureur dont les fonctions restèrent d'abord spéciales et limitées. Ainsi, au

XVIII[e] siècle, nous voyons en France comme en Allemagne la communauté primitive et familiale remplacée par une association non pas contractuelle à proprement parler, mais naturelle, spontanée et en quelque sorte instinctive, née de l'identité et du rapprochement des nécessités matérielles de la vie locale, et conservant toujours un caractère d'ordre privé. A la fin de l'ancien régime, les paroisses ont, dans la plupart des provinces de France, une assemblée générale des habitants qui se réunit le plus souvent en dehors de toute intervention du seigneur, et un syndic permanent, dénué de tout pouvoir politique ou judiciaire, mais qui lève seul l'impôt, organise les corvées et pourvoit aux intérêts communs des habitants. Ce sont ces associations locales et privées qu'à la veille de la Révolution un édit essaie de constituer en autorités publiques, d'organiser selon un système représentatif, et de pourvoir d'un conseil élu, auxquels s'adjoignent de droit le seigneur et le curé. Ce sont elles dont la transformation en communes modernes, égalitaires, uniformes et démocratiques, est opérée par l'Assemblée Constituante.

Pour distinguer légalement la ville de la communauté rurale, il faut des privilèges spéciaux conférés par le seigneur : ces privilèges, ces « libertés de communes », qui font pour la première fois d'une simple agglomération d'habitants une association d'ordre public, par délégation du pouvoir souverain, on les trouve en France, à partir des dernières années du XI[e] siècle, beaucoup plus largement et plus libéralement accordées qu'en

Allemagne et surtout qu'en Angleterre. Toutes les villes eurent leur charte tôt ou tard, et plus ou moins d'indépendance avec elle ; nous avons vu qu'on en donna aussi à un grand nombre de villages ; et ceux-ci se trouvaient-ils trop petits par eux-mêmes, on les réunissait à d'autres pour former des communes collectives. Il est probable que l'existence d'une association plus ou moins reconnue, ayant ou non la personnalité morale, gilde marchande ou commune jurée, précéda dans la plupart des cas la création de la commune féodale. A Saint-Omer, la charte conférée en 1127 transforma simplement en commune l'ancienne gilde et ne fit que sanctionner un état de choses préexistant [1]. Quant à l'influence du droit romain, que l'on a crue pendant longtemps prépondérante, elle ne paraît aujourd'hui pouvoir être admise que pour certaines villes très anciennes du Midi. — Il faut dire d'ailleurs qu'en France, pas plus qu'en Allemagne, on ne saurait assigner d'origine uniforme à la constitution légale des villes. Dans le Nord de la France et dans les Flandres, la commune, qui n'est obtenue le plus souvent qu'au prix de luttes sanglantes contre les seigneurs, entre elle-même dans l'organisation féodale. La charte en fait une seigneurie en nom collectif ; vassale, elle doit l'hommage, l'aide et le service militaire à son suzerain; elle a souvent ses vassaux propres ; elle exerce sur ses membres le pouvoir réglementaire, le pouvoir judiciaire et le pouvoir de taxation ; c'est un orga-

[1] Glasson, *Histoire du droit et des institutions de la France*, V, 10.

nisme politique en même temps qu'une autorité publique. — L'organisation des villes du Centre, villes prévôtales ou villes privilégiées, présente un aspect tout différent; ici pas de commune à proprement parler, mais une série de privilèges et d'exemptions concédés pacifiquement par des chartes spéciales, et formant le point de départ d'une administration locale douée d'une assez large indépendance. La ville est un corps public, mais non politique; elle n'a pas de juridiction propre: Paris est le type d'une ville royale privilégiée. — Dans le Midi enfin, les chartes des villes consulaires sont fortement imitées de celles des cités italiennes, auxquelles on prend l'institution du Consulat. Grâce à une liberté intérieure très étendue, ces villes se développent rapidement sous la forme de corporations commerçantes; rien en elles ne témoigne de cet esprit anti-féodal qui caractérise au plus haut degré les chartes municipales des autres pays. — Ainsi la constitution des villes en autorités publiques prit de bonne heure en France, bien plus qu'en Allemagne, le caractère d'un régime normal et légal, qui, pour n'avoir pas été partout uniforme dans les procédés appliqués, n'en pénétra pas moins, dès l'origine, plus profondément que de l'autre côté du Rhin, dans les institutions mêmes du pays. Les villes du Nord seules firent parade d'une certaine autonomie politique, d'une souveraineté quasi-indépendante, qui tendait à rappeler, mais de loin, la condition des villes allemandes, et qui ne dura pas; les autres demeurèrent, ce qu'il est rare de trouver

dans les autres pays à cette époque, des administrations locales libres sous la souveraineté d'un seigneur ou d'un roi.

Né de la féodalité, — ou contre la féodalité, — le mouvement communal ne devait pas lui survivre, et la royauté, qui n'avait favorisé celui-ci que pour désarmer celle-là, rassembla tous ses efforts, ceci fait, pour ramener des villes sous sa domination. Dès 1256, avec les deux premières ordonnances municipales, rendues par saint Louis, les communes françaises commencent, deux siècles avant les villes allemandes, à se soumettre au joug du pouvoir central. Dès lors, les ordonnances se succèdent, élargissant chaque fois la part faite aux officiers royaux dans l'administration municipale, réglementant et restreignant la police, la justice, la milice. Puis avec le xvie siècle vient le régime des ordonnances générales d'unification; les juridictions diverses qui appartenaient aux villes passent aux fonctionnaires royaux [ordonnance d'Orléans (1551), de Moulins (1566), de Blois (1579)]. Sous Louis XIV, plus de trace de liberté municipale; partout le pouvoir électif est tombé aux mains d'agents directs ou indirects de l'autorité, tandis que les corps de ville sont réduits à une petite oligarchie turbulente et tyrannique de magistrats héréditaires en fait. De 1692 à la Révolution, le droit d'élection est huit fois retiré aux villes, qui le rachètent à prix d'or; la royauté exploite jusqu'à ces vestiges effacés d'une glorieuse indépendance, décors de parade qu'elle manœuvre derrière le rideau. En 1789, l'esprit municipal



était mort en France depuis un siècle, et l'œuvre centralisatrice entreprise par l'État souverain, avec le concours de la monarchie absolue, était presque achevée.

Cette œuvre, la Révolution la reprit, et la mena à terme en lui ajoutant un trait : l'uniformité. Villes et campagnes ont désormais leur condition liée[1]; les unes comme les autres sont administrées d'en haut par l'État leur maître ; il n'y a plus de sociétés locales, vivantes et agissantes, il n'y a que des cellules sociales inanimées, sans autre lien qui les unisse que leur égale dépendance et leur déchéance commune ; il n'y a plus qu'une société unique, divisée à l'infini et débilitée par l'excès de sa souveraineté. — Depuis un demi-siècle, cette société supérieure et unique a essayé de rendre la vie aux sociétés locales qu'elle-même avait anéanties en les absorbant. Elle a voulu les reconstruire en leur donnant pour base le pouvoir de tous les hommes et l'égalité de tous les droits. La résurrection était difficile, et il est arrivé que, livrées à la démocratie, ces sociétés locales qu'on avait voulu détacher de la société centrale retombèrent sous son joug, parce qu'elles n'avaient pas la force de vivre seules, ou parce que la démocratie les pervertissait. Voilà les faits et le mouvement auxquels nous assistons en France depuis un demi-siècle. — Aujourd'hui, avec des lois incontestablement libérales, la pratique de l'administration locale est encore très éloignée, en France, de ce

[1] Exception faite pour la période de l'an III à l'an VIII, qui a vu fonctionner les municipalités de canton dans les campagnes.

qu'elle peut et doit y être un jour. Dans les villes, une représentation qui offre presque partout un caractère politique, des partis violents et intéressés, un pouvoir tyrannique et enclin au favoritisme, un contrôle impuissant ; dans les campagnes, une administration locale qui tient tout entière dans les mains des agents de l'État. Toutes bâties sur le même plan, dépourvues du personnel capable, manquant des traditions et de la pratique de la liberté, les communes de France ont besoin d'acquérir les mœurs publiques, l'esprit collectif, le sentiment de la responsabilité et de la solidarité sociale, l'habitude de la gestion des affaires communes ; il faut que l'apprentissage du gouvernement démocratique se fasse dans la société locale comme dans l'État.

## III

Les institutions locales de la Belgique[1] portent la double empreinte de leur origine à la foi germanique et latine. Elles ont témoigné, dans tout

[1] De Fooz, *Droit administratif belge*, 1866. — Giron, *Le Droit administratif de la Belgique*, 1881. — Le même, *Essai sur le droit communal en Belgique*, 1868. — Cobden club essays, *Local Government and taxation*, 1875. — O. Pyfferoen, *Les Réformes communales*, 1895. — Wauters, *Les Libertés communales*.

le cours de leur histoire, d'une lutte constante entre l'esprit d'autonomie venu de l'Est et les tendances centralisatrices importées du Midi. Leur évolution a suivi presque pas à pas celle des communes françaises, et pourtant villes et localités rurales ont toujours joui en Belgique d'une liberté beaucoup plus grande qu'en France ; aujourd'hui encore, avec des formes administratives presque identiques, le régime municipal de la Belgique est notablement plus empreint que le nôtre d'un véritable esprit de *selfgovernment*. De l'influence latine, les institutions communales de la Belgique ont gardé deux caractères, la simplicité et l'uniformité ; au voisinage germanique, elles ont pris l'amour et le respect de la vie locale traditionnelle.

Si l'on compare l'histoire des communes rurales belges avec celle des communes françaises, on voit qu'en Flandre les communautés primitives, loin de disparaître à la fin de la féodalité, se transforment dès l'époque en véritables corporations publiques, reconnues par le souverain, et dotées d'une assez large indépendance administrative. Ces communes rurales, déjà façonnées à la moderne, ont à leur tête un bourgmestre et des échevins ; un receveur, nommé par le gouverneur général, perçoit les impôts locaux avec les aides et les subsides, et la justice locale est rendue par les magistrats municipaux assistés d'un représentant du prince[1]. C'est cette organisation, plus libre qu'en

[1] Giron, *Essai sur le droit communal*, p. 54, 55.

aucun autre pays à la même époque, sauf peut-être en Angleterre, qui subsista dans les campagnes jusqu'à l'annexion française en l'an IV.

L'origine constitutionnelle des villes en Flandre est, dans la plupart des cas, semblable à celle des villes du Nord de la France. Partout, c'est la commune jurée ou la gilde marchande qui arrache au seigneur, le plus souvent par la violence, la concession d'une charte, faisant ainsi pénétrer la ville dans l'organisation féodale ; cette charte devait survivre au régime qui lui avait donné naissance, et rester la loi de chaque ville jusqu'à la période française de l'histoire belge. Longtemps aristocratique comme en Allemagne, l'administration des villes passa, par l'effet des sanglantes révolutions des XIIIe et XIVe siècles, aux mains des représentants des corps de métier. Ceux-ci luttèrent avec la dernière énergie contre les tentatives centralisatrices de Charles-Quint, et, abandonnant les anciens privilèges politiques des villes, surent du moins faire respecter, jusqu'à la Révolution française, les droits imprescriptibles d'autonomie administrative dont seules, au XVIIIe siècle, les cités flamandes étaient encore investies en Europe.

Le 9 vendémiaire an IV, les communes de Flandre passent sous la législation française, tombant en un jour du *selfgovernment* le plus large au régime de la centralisation la plus rigoureuse. Dès 1814, les antiques libertés locales se voient pleinement restaurées par la loi fondamentale du royaume des Pays-Bas, laquelle reconstitue l'état

de choses ancien, et, peu de temps après la formation du royaume de Belgique, une loi du 3 mai 1836 posa les bases définitives de l'organisation locale actuelle [1].

Le régime communal de la Belgique a longtemps passé pour le plus libéral du continent européen; aujourd'hui encore, il est au premier rang à cet égard. Dans un long passé d'autonomie, la commune flamande puise des traditions et une habitude de l'administration libre qui ont toujours été respectées par le pouvoir central, et dont nul autre pays ne saurait faire preuve au même degré. Villes et communes rurales, — toute distinction de principe a disparu entre les municipalités urbaines et celles des campagnes [2], — vivent sous un régime représentatif censitaire, mais libéral; leur conseil jouit des pouvoirs les plus étendus dans l'administration locale, ayant seul, par exemple, le droit de faire des ordonnances de police, de nommer les instituteurs, d'établir la gratuité de l'enseignement primaire dans les limites de la circonscription; elles groupent largement autour d'elles les initiatives de bonne volonté dans un grand nombre d'institutions locales qui empruntent le concours libre et spontané des habitants. Peut-être regrettera-t-on à juste titre que la représentation locale soit trop peu nombreuse, que la législation n'ait

[1] Depuis lors, loi du 13 juin 1842, diverses lois de l'année 1848, lois du 12 juin 1871 et du 31 mars 1874.

[2] Une légère différence subsiste seule dans l'organisation et les formes d'administration des villes de plus de 5.000 âmes et des villes de moins de 5.000 âmes.

pas développé ou facilité l'association des autorités locales pour la satisfaction des besoins communs. D'un autre côté, il faut signaler que l'organisation municipale de la Belgique est basée sur des circonscriptions communales beaucoup plus étendues et plus peuplées que les nôtres. La commune belge a une population moyenne de 2.153 habitants, plus du double de celle de la commune française, et cette différence n'est certainement pas compensée, tant s'en faut, par la densité supérieure de la population ; c'est là une condition éminemment favorable à la bonne gestion des intérêts locaux.

## IV

Les bases de l'organisation politique de l'Angleterre [1], dit Gneist, ont été, pendant les six premiers siècles du moyen âge, purement et simplement

[1] P. Leroy-Beaulieu, *L'Administration locale en France et en Angleterre*, 1876. — Gneist, *Geschichte und heutige Gestaltung der englischen Kommunalverwaltung und des selfgovernment*, 1863. — Le même, *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, 1863-84. — Fisco et Van der Straeten, *Institutions et Taxes locales du royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande*, 1863. — E. Boutmy, *Le Gouvernement local et la Tutelle de l'État en Angleterre* (*Annales de l'École des Sciences politiques*, 1889). — Cobden club essays, *Local Government and Taxation in the United Kingdom*, 1882. — Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, 1882-83. — Albert Shaw, *Municipal Government in Great Britain*, 1895.

germaniques. Avant comme après l'invasion normande, on trouve en effet, en Grande-Bretagne, des unités territoriales élémentaires, *townships* ou plus spécialement *hundreds*, analogues aux *Dorfschaften* allemands, au-dessus desquels sont les comtés, circonscriptions militaires, judiciaires et de police, administrés par un *sheriff* ou *vicomte*. Ces *hundreds* primitifs paraissent former non seulement des communautés locales d'intérêt privé comme en Allemagne, mais de véritables corporations de droit public ; c'est ainsi que chacun d'eux envoie des représentants à la cour de comté, est rendu responsable des crimes commis par ses membres, et possède un tribunal spécial, *hundred court* ou *court leet*. Les villes, qui n'ont point encore d'organisation particulière, jouissent en fait d'une assez large indépendance, qu'elles conservent en grande partie sous la féodalité qui fait d'elles des fiefs de la couronne. A la fin de l'époque des Édouards, tandis que dans les comtés le *sheriff* a fait place au « juge de paix » créé par Édouard III en 1360, l'organisation locale élémentaire s'est fondue peu à peu dans le régime féodal, les *hundreds* dans les *manors*, et les villes ou « bourgs » se sont vu accorder par le pouvoir royal, au xv^e^ siècle, leurs « chartes d'incorporation » en même temps que leur droit de représentation au Parlement.

Avec les Tudors, une nouvelle unité locale prend dans les campagnes la place laissée vacante par les *hundreds* disparus, c'est la paroisse religieuse, qui devient alors « paroisse civile ». En 1510, elle

est chargée de l'assistance des pauvres ; elle y consacre un tiers de ses dîmes, et lève en outre une taxe foncière spéciale dite *poor rate*. En 1554, la voirie locale lui est également confiée, et pour y subvenir elle établit des prestations personnelles. Bientôt Élisabeth développe largement le service de l'assistance pour combattre l'extrême misère causée dans tout le territoire par une crise intense de l'agriculture. Mais jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, alors que les pouvoirs judiciaires et administratifs des « juges de paix » s'étendent notablement dans les comtés, l'assistance et la voirie demeurent les deux seuls services normaux des paroisses, et ces paroisses, administrées par une *vestry* où le droit de vote est proportionné au montant des *rates*, restent d'ailleurs ce qu'elles étaient à l'origine, c'est-à-dire des corporations d'ordre exclusivement privé, « civiles » selon la terminologie anglaise. Quant aux bourgs, leur autonomie ancienne a fait place, dès le XVII<sup>e</sup> siècle, à un gouvernement de partis étroitement dépendant du pouvoir central; les intérêts municipaux sont négligés, les finances dilapidées ; l'autorité réelle est passée aux mains des créatures du roi ; les institutions urbaines sont en pleine décadence.

En Angleterre, comme sur le continent, ce sont les villes qui subissent les premières, en ce siècle, les transformations administratives et politiques que devait entraîner l'avènement de la démocratie. Trois ans après le célèbre acte de réforme de 1832, une première grande loi municipale, qui rappelle d'une manière curieuse et par plus d'un point

l'ordonnance prussienne de 1807, l'œuvre de Stein, rétablit et organise l'élection des magistrats urbains, et constitue sur des bases durables le *selfgovernment* moderne dans les bourgs. De 1835 jusqu'à la refonte générale de la législation en 1882, on ne compte, en Grande-Bretagne, pas moins de sept lois municipales successives, qui viennent peu à peu élargir le droit de suffrage dans les villes, étendre le domaine propre de l'administration locale, et conférer à un plus grand nombre d'agglomérations urbaines les privilèges spéciaux des bourgs incorporés. Enfin un dernier acte de 1888, établissant plusieurs classes entre les bourgs, sépare complètement des comtés les villes les plus importantes, celles qui ont plus de 50.000 habitants, et relâche plus ou moins, selon le cas, le lien qui tient encore les autres sous la tutelle du comté. — Aujourd'hui le bourg anglais, organe essentiellement démocratique, reposant sur un corps électoral très étendu, avec son conseil municipal élu par les habitants, son maire et ses *aldermen* choisis par le conseil municipal, constitue un foyer de vie locale singulièrement actif, et jouit d'une autonomie administrative très large. Ses représentants sont, peut-être à un plus haut degré que ceux des municipalités de tout autre pays, imprégnés d'un véritable esprit public, c'est-à-dire d'un sentiment prépondérant de la solidarité sociale et de la responsabilité individuelle. Ses attributions, toutes de droit spécial, strictement limitées par les lois de concession, sont jusqu'à présent restées assez indemnes de toute intervention du gouver-

nement central, en dépit d'un contrôle très sévère de l'administration sur le régime financier.

Ce fut, somme toute, chose assez facile pour l'Angleterre que la transformation de ses institutions municipales en ce siècle; ce devait être une tâche autrement ardue que d'adapter l'organisation rurale du territoire aux exigences du régime moderne, c'est-à-dire de l'uniformiser et de la démocratiser.

Tout d'abord, il fallait pourvoir aux besoins nouveaux que le XIXe siècle avait fait apparaître pour le bien-être matériel et moral de la population. Or les institutions paroissiales, qui dataient du XVIe siècle, étaient restées spéciales, en ce sens que, dans une même paroisse, des autorités différentes et une législation distincte présidaient à la marche des trois services locaux, le culte, l'assistance et la voirie; de plus, la circonscription paroissiale était très irrégulière et très petite; bon nombre de ces paroisses renfermaient moins de cinquante personnes, et la majorité n'atteignait pas une population de mille habitants[1]. On sentit donc dès le principe que la paroisse était trop faible pour servir d'unité à l'administration rurale, et de 1834 jusqu'en 1888, en même temps qu'on la dépouillait peu à peu de la plus grande partie de ses attributions civiles, on créa, pour subvenir à chacun des besoins nouveaux qui se faisaient jour, comme si chacun d'eux avait représenté un besoin isolé et indépendant de la société locale, une cir-

[1] Enquête faite en 1877 par le *local government board*.

conscription particulière, une autorité distincte, et des taxes spéciales. — En 1834, le service de l'assistance, retiré à la paroisse, est confié, dans l'union de paroisses, à un *board of guardians* composé des juges de paix de la circonscription et de représentants élus par chaque unité paroissiale ; la paroisse ne fait plus que payer les mandats que le *board of guardians* tire sur sa caisse. La grande loi de salubrité publique de 1848 crée, à titre facultatif, les premiers bureaux électifs d'hygiène locale dans des districts sanitaires; le contrôle et l'intervention du gouvernement, représenté par le bureau central d'hygiène, prennent place pour la première fois dans la législation locale anglaise. En 1862 et en 1864, ce sont des districts de voirie qu'on donne aux juges de paix, réunis en sessions trimestrielles, le pouvoir de créer, au cas où la paroisse est impuissante à entretenir seule ses chemins. Puis le régime de l'instruction primaire est fixé dans les actes de 1870 et de 1876 ; l'administration centrale est chargée de surveiller le service dans les campagnes comme dans les bourgs, et peut réunir en districts scolaires les paroisses trop pauvres pour subvenir isolément à l'instruction de leurs enfants. Enfin, en 1875, après bien des tâtonnements, une grande loi, codifiant et fusionnant toutes les dispositions antérieures relatives à la salubrité locale, remanie les circonscriptions d'hygiène ; elle forme de chaque union de paroisses un district sanitaire rural, et un district sanitaire urbain de chaque bourg ou de chaque agglomération urbaine non élevée au rang de bourg ; elle institue des *boards* locaux, auto-

rités sanitaires, et étend sur eux le contrôle toujours croissant du gouvernement. Cependant la paroisse a complètement perdu son caractère traditionnel d'association privée, pour devenir une simple unité administrative d'ordre public, unité fiscale élémentaire, chargée du recouvrement de l'impôt local unique, — la *poor rate*, — dans lequel se sont fondues les diverses taxes perçues autrefois par chacune des autorités spéciales.

Si nous jetons un coup d'œil sur l'organisation rurale de l'Angleterre vers l'année 1888, nous voyons qu'à l'ancien réseau de circonscriptions primitives, comtés et paroisses, s'est superposé un réseau nouveau de circonscriptions intermédiaires, destiné à subvenir aux exigences modernes de la vie locale dans les campagnes. Avec ses juges de paix inamovibles, qui remplissent presque sans contrôle les doubles fonctions judiciaires et administratives, le comté n'a pas cessé d'être un organe aristocratique et indépendant, dominé par la grande propriété foncière unioniste et conservatrice, et qui forme assez exactement le type de la *Selbstverwaltung*, telle que l'entendait Gneist en Allemagne. Au-dessous du comté, la paroisse, privée de presque toutes ses attributions anciennes, énervée et languissante, est tombée peu à peu sous l'influence et le patronage du *Squire* et du *Rector*. Entre la paroisse et le comté s'est constitué au fur et à mesure des besoins, empiriquement et sans ordre, un réseau secondaire et enchevêtré de circonscriptions multiples, découpées comme au hasard dans le territoire, et ayant

à leur tête des « bureaux » élus dont les juges de paix sont membres de droit. Sur cette zone intermédiaire du *local government* anglais, l'autorité centrale s'est ménagée dès l'origine un droit de contrôle et d'intervention, qui a grandi rapidement jusqu'à transformer ces autorités nominalement indépendantes en une vaste administration bureaucratique et parfaitement centralisée sous la direction du *local government board*. Comme il n'y a jamais eu de refonte de l'organisation locale dans les campagnes, l'accumulation des circonscriptions, des autorités et des taxes nouvelles auprès des anciennes a été ininterrompue, et l'enchevêtrement des taxes, des autorités et des circonscriptions est aujourd'hui devenu inextricable. Telle ferme de 200 acres dans le Gloucestershire est située sur douze paroisses différentes et sujette à cinquante taxes [1]. M. Goschen reçoit quatre-vingt-sept feuilles d'imposition pour un total à payer de 1.100 livres, et, dans une même paroisse, huit feuilles pour un total à payer de 12 shillings 4 pences [2]. — C'est ce chaos qu'en 1888 l'Angleterre a commencé de vouloir organiser, c'est ce régime confus et complexe qu'elle cherche aujourd'hui à simplifier, à uniformiser et à démocratiser, et cette œuvre-là, nous en suivons aujourd'hui les progrès pas à pas dans la législation et dans la vie rurale d'outre-Manche.

La réforme n'était rien moins que simple. Une

[1] Enquête du *local government board* en 1877.

[2] E. Boutmy, *Le Gouvernement local et la Tutelle de l'État en Angleterre*, 1886.

première difficulté était de savoir quelle unité territoriale serait prise pour base de la nouvelle administration locale dans les campagnes. M. Goschen et le parti libéral soutenaient la cause de la paroisse, l'organe traditionnel des intérêts locaux en Angleterre, l'antique autorité qu'il fallait ranimer pour lui rendre son indépendance et sa vigueur passée. Ils durent renoncer à leur prétention devant l'exiguïté, la faiblesse et l'inégalité de cette circonscription élémentaire, qui ne saurait aujourd'hui satisfaire d'une façon convenable aux trois principaux besoins des campagnes, la voirie, l'instruction et l'assistance des indigents. D'autre part, on proposa l'union de paroisses, mieux placée que la paroisse elle-même pour remplir avec efficacité l'ensemble des fonctions communales ; mais l'union ne forme pas dans les localités un centre naturel de vie collective comme le font, par exemple, le comté et la paroisse, et de plus ses limites ne cadrent que rarement avec celles du comté. Enfin une troisième circonscription paraissait réunir quelque faveur, c'est le district sanitaire, de création récente, mais bien découpé, bien constitué, bien approprié aux intérêts locaux.

Les deux grandes lois de 1888 et de 1894 tranchèrent la question en donnant raison à tout le monde, aux dépens de la simplicité à laquelle les Anglais semblent ne jamais pouvoir se résoudre en matière législative. Elles organisèrent démocratiquement le comté d'abord, puis la paroisse, le district sanitaire, et même dans une certaine

mesure l'union des paroisses. Par la loi de 1888 d'abord, le comté anglais est doté d'un conseil élu qui reçoit toutes les attributions administratives et financières des juges de paix, à l'exception de la police que l'on confie à un comité mixte ; les juges de paix ne gardent plus que leurs anciennes fonctions judiciaires. D'après la loi de 1894, l'œuvre dernière de M. Gladstone, l'antique *vestry* où chaque habitant jouissait d'un droit de vote proportionnel au montant de ses taxes, est remplacée dans la paroisse par une assemblée générale où chaque électeur ne dispose plus que d'une voix ; toute paroisse ayant plus de trois cents habitants reçoit en outre un conseil de paroisse, élu annuellement par l'assemblée générale ; la *vestry* subsiste, mais en tant qu'autorité ecclésiastique seulement. Selon cette même loi, il est établi dans chaque district sanitaire un conseil nommé par les électeurs paroissiaux, dont le président est de droit constitué juge de paix ; le conseil de district, où les juges de paix n'ont plus le droit d'entrée personnel comme ils l'avaient dans les bureaux sanitaires, centralise, avec les fonctions de ces anciens bureaux, toutes les attributions relatives à la voirie. L'union de paroisses voit, d'autre part, son organisation modifiée, et son bureau comprend à l'avenir les conseillers de districts plus un certain nombre de *guardians* élus par les bourgs. Enfin un premier pas est fait vers l'unification du régime urbain et du régime rural dans l'organisation administrative : les conseils municipaux des bourgs et les conseils des districts urbains peuvent être investis par le

gouvernement de tout ou partie des attributions des conseils paroissiaux.

Sans doute il est trop tôt pour apprécier aujourd'hui les résultats généraux d'une réforme complexe et grave, par laquelle l'Angleterre a essayé de façonner ses institutions rurales aux conditions de la vie publique moderne ; on peut penser d'ailleurs que le dernier mot du législateur n'est pas encore dit sur la question. Le travail de l'unification du gouvernement local n'est qu'amorcé en Grande-Bretagne, et moins que partout ailleurs il ne sera terminé en un jour ou en une année. La démocratie, l'égalité des droits politiques, a pris pied dans la société locale comme elle l'avait fait dans l'État. L'administration rurale s'est sécularisée, et la paroisse civile, née de la paroisse religieuse, a fini par exproprier celle-ci. Le *landlord*, dépouillé d'une grande partie de ses fonctions privilégiées, a vu l'ouvrier agricole s'affranchir de son autorité ; le règne du nombre s'est ouvert dans les campagnes. Mais quel degré d'indépendance pourront montrer les assemblées locales, nées d'hier, vis-à-vis des *landlords* qui ont gardé, du moins jusqu'à présent, une influence morale prépondérante, ou vis-à-vis du gouvernement qui les menace, comme autrefois les bureaux locaux, de sa centralisation réglementaire, voilà ce que l'avenir seul se chargera de dire.

En résumé, l'histoire des bourgs anglais n'est pas radicalement différente de celle des villes germaniques, flamandes ou françaises. Sortis, comme les cités du continent, des anciennes gildes mar-

chandes, mais « incorporés » plus tardivement, en très petit nombre et toujours par des lois spéciales, ils n'ont jamais connu au moyen âge une autonomie politique dont les villes des autres pays européens ne jouirent qu'à la faveur du régime féodal. Ils tombèrent de bonne heure sous la domination de la royauté. Libérés en 1835, ils ont vu depuis lors leur nombre augmenter dans une proportion notable, et jouissent aujourd'hui d'un régime de liberté très large ; leur organisation administrative est d'ailleurs demeurée particulariste, et n'a point encore été complètement séparée de celle des campagnes auxquelles ils restent liés sous quelques rapports.

Au contraire, l'évolution des institutions rurales présente en Grande-Bretagne des caractères absolument opposés à ceux que nous offre l'évolution du régime administratif des campagnes sur le continent. Seul en Europe, le peuple anglais a réussi à fonder son unité nationale et à constituer l'État moderne sans détruire l'autonomie rurale dans son territoire. Au moment même où l'organisation primitive des *hundreds* allait être définitivement absorbée par la féodalité mourante, on vit en effet une nouvelle unité, la paroisse religieuse devenue paroisse civile, se substituer à l'ancienne, et c'est cette autorité, plus jeune et plus forte, qui réussit à fonder en Angleterre l'indépendance administrative des campagnes, tandis que, dans le comté, s'organisait le gouvernement aristocratique des juges de paix. Si fortement s'implanta dans le pays ce régime d'autonomie rurale, qu'après avoir tra-

versé sans atteinte toute la période de la royauté absolue, laquelle devait provoquer sur tout le continent la disparition graduelle des libertés locales, il s'est prolongé dans son intégrité bien avant dans le XIXᵉ siècle. C'est alors seulement que, vieilli, affaibli, ne répondant plus aux nécessités anciennes et ne sachant satisfaire aux besoins nouveaux de la vie rurale, il s'est vu superposer de nouveaux cadres d'administration. C'est alors aussi que s'est produit, au lieu d'une concentration comme en France, un éparpillement progressif des autorités, un fractionnement dispersif du pouvoir communal, lequel devait former à l'avènement de la démocratie un obstacle difficile à surmonter. Aussi, alors qu'en France la législation récente s'est constamment appliquée à décentraliser le régime administratif des communes rurales, l'Angleterre s'est vue obligée, en ce siècle, de resserrer sans cesse le lien qui rattache le *local government* à l'État, pour fournir un point d'appui aux autorités rurales débilitées par leur spécialisation. Aujourd'hui on a commencé en Grande-Bretagne à consolider et à unifier les institutions locales ; mais on n'a pu fonder la démocratie communale sans passer par la centralisation.

## V

Si c'est, de tous les pays européens, l'Angleterre qui a vu se réaliser le plus tôt sur son sol ce

qu'un de ses grands penseurs a appelé l'intégration politique de la société, c'est sans doute en Italie[1] que ce phénomène nécessaire s'est montré en même temps le plus tardif. C'est en Italie que le mouvement communal a pris d'abord naissance, et c'est là aussi que ce qu'on peut nommer la période locale de l'existence politique d'un peuple s'est prolongée le plus avant dans l'histoire moderne. Plus longtemps que partout ailleurs, les unités sociales y sont restées propondérantes sur la collectivité, les cellules absorbant toute la vie de l'agrégat, et mettant sans cesse obstacle à la concentration de l'esprit public et du pouvoir. C'est dans ce pays qu'on a vu se constituer le plus tardivement non seulement l'unité nationale, fait géographique et ethnique, mais l'État moderne, l'organisme politique proprement dit, forme différente, être distinct des formes et des êtres qui le composent, et supérieur à eux.

Dès le commencement du XIe siècle, les villes du Nord de l'Italie avaient réussi à se rendre autonomes et à s'organiser en républiques patriciennes et aristocratiques. Soutenues par les Papes, victorieuses dans leurs longues luttes avec l'Empire, elles font reconnaître leurs droits politiques d'États souverains par Barberousse à la paix de Constance : c'est alors la période féodale de leur histoire. Elles ont des immunités qui les rendent indépendantes,

[1] Persico, *Principii del Diritto amministrativo*, 1889. — Gritta, *Della Riforma della legge comunale et provinciale*, 1882. — Manfrin, *Il Comune e l'Individuo in Italia*, 1880. — Ceresa, *I Comuni et le Tasse locali*, 1877.

et, dans leurs murs, on voit la noblesse briguer les privilèges des bourgeois. Quelques-unes, comme Gênes et Pise, avaient déjà introduit dans leur administration intérieure des formes commerçantes ; mais le caractère politique ne cessait pourtant d'y prédominer. A la faveur des luttes engagées contre le gouvernement oligarchique par les métiers et les corporations spéciales ou *comunanze* formées par eux, l'asservissement à des princes héréditaires se consomma au xv[e] siècle dans presque toutes les villes du Nord ; voici, après la féodalité, le temps de l'absolutisme local, avec celui de la grande prospérité intellectuelle et artistique des cités italiennes. Puis vint l'ère des dominations étrangères, où les villes, perdant la souveraineté, jouirent parfois de plus de liberté civile qu'elles n'en avaient goûté durant toute leur indépendance. Enfin l'État naquit, morcelé. Sous Napoléon, les communes rurales, qui n'avaient jamais vu reconnaître leurs droits à l'existence, furent, comme les villes, soumises à la législation française, dont l'influence devait rester prédominante en Italie. Dans le Piémont, les Patentes royales du 27 octobre 1847 fondèrent dans les communes le régime représentatif, et, au fur et à mesure de l'agrandissement du royaume, les institutions locales établies par cette ordonnance et refondues par des lois successives furent étendues aux provinces nouvelles, jusqu'à ce qu'une loi récente (loi du 10 février 1889) vînt coordonner et unifier l'organisation communale dans tout le royaume.

Avec un système représentatif basé à la fois sur

le cens et sur les capacités, avec un pouvoir exécutif collectif dans lequel le maire ou syndic agit rarement seul et à titre personnel, mais le plus souvent sous le contrôle d'une « junte » permanente, la commune italienne d'aujourd'hui vit sous un régime assez libéral. Son organisation est la même dans les campagnes et dans les villes. Bien qu'elle paraisse, en population et en étendue, sensiblement plus puissante que la commune française (la moyenne de sa population était, en 1881, de 3.446 habitants), elle est de fait généralement pauvre, et, peu habituée à se gouverner elle-même, elle ne semble pas avoir, dans les campagnes surtout, beaucoup moins à se plaindre que la nôtre du régime centralisé et bureaucratique que son insuffisance devant les problèmes de l'administration moderne lui impose encore aujourd'hui.

## VI

Lorsqu'on observe ainsi cette longue et lente évolution de la société communale dans quelques-uns des grands Etats européens, on découvre aisément, sous les différences nécessaires et souvent passagères, des traits communs, des caractères analogues, une ligne générale de marche à peu près parallèle. L'histoire des institutions se res-

semble plus qu'on ne pense d'un pays à un autre : seulement elle est plus ou moins avancée selon les régions; elle est, en tel lieu et en tel autre, à des périodes différentes de son cours ; elle a marché plus vite ici que là, et là qu'ailleurs. — Aux premiers temps de l'ère moderne, la ville ne se distingue pas légalement du village ou de la localité rurale, si ce n'est par ce fait que la propriété de la terre y est individuelle dès l'origine. Les paysans des campagnes vivent groupés dans un état de communauté passive, traditionnelle et familiale ; c'est là une forme d'organisation qui ne se base que rarement sur des droits et des devoirs d'ordre politique, mais semble viser en général un objet purement matériel, la culture du sol. — Plus ou moins tardivement selon les pays, cette communauté agraire, premier élément de la commune d'aujourd'hui, disparaît, tandis que les seigneurs féodaux s'approprient le domaine du sol qu'ils protègent et s'asservissent les paysans qu'ils rassemblent autour de leurs châteaux : la société locale se meurt. D'ailleurs, la féodalité, qui détruit très vite la vie commune dans les campagnes, développe, au contraire, l'existence collective dans les villes. Dérivées des gildes, des corporations marchandes ou des traditions romaines, les municipalités font reconnaître leurs privilèges dans des chartes arrachées aux seigneurs, et pénètrent elles-mêmes dans le régime féodal pour former des suzerainetés plus ou moins indépendantes, parfois de véritables Etats souverains. La même force qui a tué le village élève ainsi la ville. — Bientôt, sur

les ruines de la féodalité divisée contre elle-même, grandit l'État, divisé d'abord et débile, qui se fortifie lentement, se centralise et tend à se faire absolu. Nécessairement, son premier soin, pour sa sécurité propre, est de détruire dans son territoire tout pouvoir public autre que le sien. L'indépendance des villes ne peut donc durer ; comme l'autorité féodale, l'autorité municipale est absorbée par le pouvoir central, et la ville tombe tôt ou tard au rang de simple circonscription de l'État. Au contraire, dans les campagnes, les *serfs* deviennent plus libres en devenant *sujets ;* moins entravés qu'autrefois par la tyrannie seigneuriale, n'excitant pas encore comme les bourgeois des villes la jalousie de l'État, ils peuvent s'organiser en associations privées, instinctives et pourtant conscientes, syndicats d'utilité commune qui pourvoient aux intérêts privés et collectifs de la vie rurale. A la fin de l'ancien régime, la situation réciproque des villes et des localités de campagne est ainsi à peu près l'opposé de ce qu'elle était à la fin de la féodalité. — Enfin, de l'État absolu, empirique, reposant sur la force, naît l'État moderne, juridique et organisé, lequel tend à devenir démocratique ; les *sujets* se font *citoyens*. Surchargé de devoirs et de fonctions, l'État central essaie de rendre l'existence à la société communale ; les affaires locales se séparent des affaires politiques, on commence à décentraliser. Villes et communes rurales, déclarées autorités publiques, reçoivent des mains de l'État leur constitution, et, comme celle de l'État, leur organisation se fait de

plus en plus démocratique ; la vie locale renaît plus ou moins péniblement après une longue léthargie, et tâche de s'adapter aux conditions nouvelles et spéciales.

Voilà, tracées à grands traits, les lignes générales de l'évolution suivie par les institutions communales des grands pays de l'Europe occidentale depuis les premiers temps de l'ère moderne. Toutes ces étapes, les sociétés locales de ces pays les ont effectivement parcourues, mais plus ou moins vite, en s'attardant ou en se hâtant plus ou moins au cours de l'une ou de l'autre d'entre elles. Très longue en Allemagne, la phase féodale de la société communale a été plus courte en France ; pareillement la période de l'État absolu a été moins durable en Angleterre que chez nous. Mais dans l'histoire locale de tous ces pays, chacune de ces formes d'évolution peut se retrouver, comme des formes de transition dans l'échelle des espèces naturelles, avec les différences commandées par les conditions particulières et les caractères permanents qui font la personnalité propre de chaque race.

## CHAPITRE II

### DÉPENSES COMMUNALES

LES FONCTIONS COMMUNALES. — DÉPENSES D'ÉTAT A LA CHARGE DES COMMUNES. — CULTE. — POLICE. — VOIRIE. — INSTRUCTION. — ASSISTANCE. — SERVICES RELATIFS A L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE L'EXISTENCE DANS LES VILLES. — TRAVAUX D'INTÉRÊT AGRICOLE DANS LES CAMPAGNES. — THÉORIE DES FONCTIONS COMMUNALES. — CARACTÈRE INTRINSÈQUE DES SERVICES COMMUNAUX. — IMPOSITION DE SERVICES ÉTRANGERS OU EXCESSIFS. — ACCROISSEMENT DES DÉPENSES COMMUNALES ; SOCIALISME ET COMMUNISME LOCAL. — DANGERS DE CET ACCROISSEMENT POUR LES FINANCES DES COMMUNES.

La science sociale n'est ni une science exacte, ni une science abstraite et spéculative. Elle est plus historique que philosophique. Son objet est la critique des faits, des états et des institutions ; son rôle, d'en dégager les lois ; elle part des phénomènes pour arriver aux idées. De même qu'il n'y a point de droit naturel et préexistant, mais seulement un droit rationnel dont le droit positif, c'est-à-dire la force, brutale ou réglementée, tend lentement à se rapprocher, de même il n'y a pas de principe naturel et absolu qui légitime ou nécessite telle ou telle forme sociale, telle ou telle organisation politique, il n'y a qu'un état idéal

dont les sociétés essaient de reproduire de plus en plus près les traits généraux sans espérer le réaliser jamais. La science sociale ne doit rien affirmer ni juger *a priori ;* elle recherche et observe, et elle tire de ses observations et de ses recherches des conclusions et des lois.

Il faut donc se garder de vouloir donner une définition théorique des fonctions naturelles ou essentielles de la commune, de chercher à établir, pour la détermination scientifique des services communaux, un principe logique ou un critérium définitif [1]. Sans doute on trouve dans les organisations communales de tous les pays et de toutes les époques certains services primordiaux qui résultent immédiatement et nécessairement du fait de la proximité matérielle de la propriété, du voisinage forcé de l'habitation, c'est-à-dire de ce qui constitue l'essence même de la société locale. Mais, partout et toujours, cette société locale adjoint à son objet originaire et inévitable un objet nouveau, accessoire et supplémentaire, plus ou moins étendu et varié, parfois même, au dire de beaucoup, abusif et exorbitant ; c'est ce qui fait que, dans l'histoire, et suivant l'espèce de commune envisagée, ville ou commune rurale, les services locaux ont varié à l'infini en nombre et en nature, dans leur forme et dans leur but. Les justices municipales relèvent aujourd'hui du passé, les milices locales

[1] C'est pourtant ce qu'a essayé de faire la science moderne en Allemagne. Voir Von Reitzenstein, *Kommunales Finanzwesen*. — *Die Communalsteuerfrage*, 10 *Gutachten und Berichte veröffentlicht vom Verein für Socialpolitik*, 1877.

ont disparu, tout ce qui restait dans les villes de l'ancienne autonomie féodale est effacé à l'heure actuelle; en revanche la vie moderne a produit ses besoins correspondants, le soin de l'instruction élémentaire ou technique, le développement des moyens de communication, la protection de l'hygiène publique. Aujourd'hui il n'y a plus entre les services communaux des différents pays européens grande diversité de nature, mais c'est dans le caractère et la constitution de ces services, dans l'étendue de leurs charges fiscales, que des distinctions profondes apparaissent d'Etat à État.

Ces distinctions seraient peut-être moins tranchées, si les communes de chaque pays, autorités indépendantes, libres dans leurs attributions et maîtresses de leurs biens, pouvaient remplir exactement les fonctions qui leur sont naturelles, et ne remplir jamais que celles-là, si elles n'avaient pas au-dessus d'elles un maître et un tuteur qui dirige leurs mouvements et règle leurs actes, non pas en vue de leur plus grand bien, mais le plus souvent dans son intérêt propre et personnel. Les communes modernes ne sont pas des autorités souveraines ; chacune d'elles vit dans un Etat, lequel possède et exerce seul sur son territoire les droits supérieurs de la souveraineté, et qui, absolu ou décentralisé, libéral ou socialiste, n'abandonnera jamais le pouvoir de contrainte illimité et irresponsable dont il se croit investi à l'égard des sociétés locales comme à l'égard des associations privées ou des individus. Il fut un temps où une commune était une personne naturelle, saine et

bien constituée, vivant en bonne intelligence avec l'État, qu'elle avait vu naître et grandir, et qui lui avait d'abord donné sa protection. Aujourd'hui une commune est un être artificiel créé par l'État, ou tout au moins reconnu par lui, ne vivant que par sa grâce et selon sa loi, ayant envers lui tous les devoirs, tenant de lui tous ses droits, lesquels peuvent être restreints ou abolis d'un mot et sans recours. L'État donne à la commune la naissance légale, délimitant son territoire, divisant ou réunissant les circonscriptions ; il organise dans son sein l'autorité représentative et l'autorité exécutive ; il fixe ses pouvoirs et le mode d'exercice de ses pouvoirs. La commune est dans l'État comme un sujet dans un empire.

Cette commune n'a plus, en particulier, de pouvoir propre de dépense ; ici comme ailleurs sa situation est subordonnée et ses droits restreints. Elle ne détermine ni ses attributions ni leurs limites, les unes et les autres sont déterminées d'office par l'autorité supérieure. Elle a des fonctions qui lui sont imposées, elle en a d'autres qui lui sont interdites, et entre le cercle des dépenses obligatoires et celui des opérations prohibées, fort étroit est le cercle des services facultatifs, de ceux qui sont librement entrepris, organisés et dirigés par elle.

Dans tous les grands pays européens nous trouvons aujourd'hui la trace de ce pouvoir de réglementation et de contrôle exercé par l'État sur la nature et l'étendue des attributions communales. En Angleterre, toute autorité locale est

créée par la loi dans le but exclusif de satisfaire à certains services limitativement énumérés ; si le gouvernement n'a point le droit d'obliger un bureau ou conseil à exécuter telle ou telle dépense, l'influence du *local government board* sur l'exercice des fonctions locales n'en est pas moins prépondérante par l'effet de ses règlements ou *bye-laws*, et grâce aux subventions dont il dispose. Aux États-Unis, les villes sont « incorporées » par la loi générale ou charte spéciale avec des attributions strictement définies ; dans leur domaine d'action ainsi limité, les municipalités sont encore soumises à de nombreux règlements d'ordre général provenant des constitutions et des lois d'État. Dans les deux grands pays anglo-saxons, les autorités locales sont, de plus, responsables devant les tribunaux envers leurs administrés des dommages résultant de toute négligence de leurs services. — En France, en Belgique et en Italie, la législation impose d'une manière générale aux communes de subvenir à certaines dépenses qui intéressent l'ordre public, ou que l'Etat veut mettre à la charge des localités, et qui sont déclarées « obligatoires », les communes restant libres en principe dans l'exécution des dépenses facultatives. L'administration chargée du contrôle peut contraindre les municipalités à satisfaire convenablement aux services dits obligatoires, tout en les empêchant, d'autre part, de s'emparer de certaines attributions qu'elles ne jugeraient pas devoir rentrer dans le domaine des fonctions communales même facultatives. — La Prusse enfin a adopté un

régime analogue, seulement les ordonnances n'y emploient pas les expressions précises de dépenses facultatives et dépenses obligatoires.

On voit qu'un double but, mais un but semblable et également précis, a été poursuivi par chacune des législations que nous venons d'envisager. D'abord, on a voulu assurer l'exécution des services communaux essentiels et d'ordre public, ou des services imposés par l'État aux localités, à bon droit ou non, et que celles-ci refuseraient de remplir si elles n'y étaient pas matériellement contraintes. Les États européens du continent ont chargé de ce soin l'autorité administrative, qu'ils ont armée de textes législatifs, qu'ils ont dotée d'un pouvoir de coercition et de juridiction, et contre laquelle il n'est point de recours ; les Anglo-Saxons, au contraire, s'en remettent aux tribunaux pour punir, comme ils feraient de simples particuliers, les autorités locales qui léseraient les droits d'autrui par le fait de la négligence de leurs propres devoirs, pensant que les magistrats du pays doivent la justice à tous, fût-ce contre une commune, fût-ce contre l'État. — En second lieu, on a voulu prévenir les empiètements du pouvoir communal sur le domaine d'activité appartenant à l'autorité centrale ou à l'initiative privée ; l'Angleterre et les États-Unis ont, dans ce but, limité d'avance et d'office les attributions propres des localités, tandis que sur le continent on a confié à l'autorité administrative sur toutes les opérations des communes un droit de contrôle répressif accompagné d'une large

liberté d'appréciation. — Jamais peut-être deux méthodes, basées sur des principes plus différents, ne se sont opposées d'une façon plus tranchée, en caractérisant avec plus de netteté les qualités particulières de races diverses et les mœurs publiques de nations voisines. D'une part, un contrôle préventif établi par les lois et sanctionné par les tribunaux; de l'autre, un contrôle répressif laissé au bon vouloir de l'autorité administrative : voilà les deux termes de l'opposition qui distingue, dans la constitution intime de leur administration locale, les États de forme judiciaire comme la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis, et les États de forme administrative, comme les États continentaux. Ici, une commune est une personne morale à qui l'État a confié une fois pour toutes des droits limités et imposé des obligations précises, et qui vit ensuite libre devant les lois et la justice de son pays; là c'est un pouvoir perpétuellement en tutelle, sur qui l'autorité administrative a constamment les yeux fixés, toujours prête à l'empêcher d'agir ou à agir à sa place. Le régime fondé sur la liberté et la confiance a pour exacte antithèse le régime basé sur la défiance et l'autorité.

Obligatoires ou facultatives, les attributions remplies par les communes modernes se caractérisent par une extrême diversité, suivant que l'on considère, dans un même pays ou dans des pays différents, les communes rurales, les bourgs, les villes moyennes ou les grandes villes. Dans les unes et dans les autres, les besoins collectifs des habitants diffèrent en nature comme en importance,

et les services confiés aux municipalités varient en nombre comme en complication. Il faut rattacher ces fonctions multiples et diverses à un petit nombre de grands chefs de dépenses, pour examiner et préciser par quelques considérations d'ordre général les grandes directions de l'activité communale aux temps actuels.

*Dépenses d'État à la charge des communes.* — On sait que, pendant deux siècles en France, pendant près de quatre siècles en Allemagne, pendant plus longtemps encore en Italie et en Belgique, un grand nombre de villes ont joui, au moyen âge ou à partir du moyen âge, d'une autonomie plus ou moins étendue, et constitué comme de petites souverainetés locales, pratiquement indépendantes ou quasi-indépendantes. En tant qu'organismes politiques, ces villes possédaient une milice et une justice propres, réglementées par elles et payées sur leurs ressources particulières, impôts généraux ou droits spéciaux. Plus tard, l'État reprit pour son compte cette portion abandonnée des pouvoirs judiciaires et militaires, pratiquement d'abord, en se saisissant de la direction effective des services, en nommant lui-même aux fonctions autrefois municipales, puis légalement en retirant aux villes, par son pouvoir souverain, toute espèce d'attributions de cet ordre. Seulement il arriva qu'en perdant leurs droits les municipalités ne se virent pas alors libérées en même temps de toute participation aux dépenses, et, dans un grand nombre de pays, l'État leur

impose encore aujourd'hui des contributions à certaines charges qui constituent des services nationaux au premier chef. En France et en Belgique, les communes subviennent aux dépenses d'entretien des casernes, aux frais du matériel des justices de paix et des prisons du premier degré ; les communes belges ont à leur charge la garde civique ; en Italie, les municipalités paient des indemnités de logement aux juges de paix et doivent entretenir des chambres de dépôt ou prisons provisoires. — Ces charges ne constituent évidemment plus aujourd'hui des services municipaux proprement dits ; elles représentent la part contributive des localités à des services de l'État, sortes de subventions ou subsides qui, par leur nature, sont doublement limitées : d'abord quant aux dépenses sur lesquelles elles s'exercent, car elles ne s'appliquent qu'à des services de matériel que distingue un certain rapport de solidarité physique avec le territoire même et les propriétés des communes; en second lieu, quant aux municipalités auxquelles elles sont imposables, car elles ne concernent que les chefs-lieux de canton, c'est-à-dire les bourgs ou les villes. Bien que les dépenses ainsi défrayées par les localités pour le compte de l'État ne soient pas en général très considérables, on doit regretter une interversion d'attributions qui crée entre l'autorité centrale et les autorités communales une pareille confusion de pouvoirs, et le principe de l'imposition des communes par l'État ne peut qu'être critiqué, alors même que certaines applications s'en pourraient légitimer en fait par

des motifs spéciaux, historiques ou pratiques. Plus que jamais aux temps actuels, quand la société communale commence à faire l'apprentissage de l'administration démocratique, il est indispensable de libérer les pouvoirs locaux de toute intervention abusive de l'État, et les finances locales de toute mainmise étrangère : ce sont là des conditions essentielles du *selfgovernment* que la plupart des législations européennes n'ont pas encore su respecter.

*Culte.* — La commune administrative a toujours été, et presque partout, quelque chose de distinct de la paroisse ecclésiastique. Il n'y a guère qu'en Angleterre qu'on ait pu trouver, pendant près de quatre siècles, l'unité élémentaire du gouvernement local unie à la paroisse religieuse, et encore doit-on voir dans ce phénomène une association fortuite entre deux autorités plutôt qu'une fusion matérielle de deux pouvoirs. D'ailleurs, la paroisse anglaise a été, depuis cinquante ans, dépouillée de la plupart de ses anciennes attributions administratives, et, en 1893, une scission complète y a été consommée entre l'autorité civile et l'autorité religieuse. Partout ailleurs l'administration communale a toujours été séparée de l'administration ecclésiastique, bien que, sous l'ancien régime par exemple, l'instruction élémentaire et l'assistance des pauvres fussent en grande partie abandonnées au clergé. — Cette sécularisation traditionnelle n'a pas empêché, et n'empêche pas encore aujourd'hui, que les communes de certains pays, ou

parfois des associations locales de même ordre, ne vinssent apporter leur concours financier à l'autorité religieuse dans certaines circonstances. En France et en Belgique, le pouvoir civil a contracté envers l'Église certains engagements généraux auxquels les communes sont appelées à prendre part; elles doivent fournir aux ministres du culte le logement ou l'indemnité représentative, et aux fabriques, en cas d'insuffisance de revenus, des secours généraux ou des subventions pour réparation des édifices affectés au culte. La loi du 10 février 1889 a astreint les municipalités italiennes à des obligations analogues, et, jusqu'à ce qu'une loi d'ensemble vienne régler en Italie les dépenses générales du culte, les communes doivent y compléter la *congrua* au curé et payer les frais d'entretien des édifices ecclésiastiques. — Tout différent est l'état de choses existant en Prusse et en Autriche. Ici la responsabilité financière de la commune proprement dite en matière de culte est tout à fait exceptionnelle, et ne s'exerce qu'au cas où une ville ou un *Gutsbezirk* jouirait du droit de nommer aux bénéfices. Seulement, dans ces deux pays, la paroisse protestante ou catholique, qui n'est composée que des membres de l'une ou de l'autre religion, constitue, comme la municipalité de droit commun, une association publique. Elle a à sa tête un conseil élu, dont le ministre du culte fait partie de droit; elle lève des taxes spéciales et obligatoires, ce que ne fait même plus la paroisse religieuse anglaise aujourd'hui; elle est placée sous la tutelle de l'État. Comme

la commune elle-même, elle peut s'unir à d'autres paroisses pour former des syndicats (*Kirchenverbände*).

Ainsi, dans les États latins, la paroisse reste indépendante de l'administration civile, et la commune vient seulement lui prêter son concours financier pour certaines dépenses. En Angleterre, la paroisse a été longtemps associée à l'administration locale, puis son droit de contrainte est tombé avec l'abolition de la *church rate*, et elle s'est trouvée de nos jours définitivement séparée du pouvoir civil. Enfin, dans les pays germaniques, elle n'a cessé de coexister, indépendante et spéciale, auprès de la commune civile, à qui elle est assimilée, et elle affecte, avec un pouvoir propre de contrainte, la forme et les droits d'une autorité publique.

*Police.* — Le service de la police communale est l'un de ceux dont le lien avec l'intérêt public est le plus manifeste et le plus étroit; c'est aussi l'un de ceux dont le caractère constitutif, fort variable d'État à État, fournit le meilleur critérium du véritable *selfgovernment* dans les institutions locales. On sait que ce service s'est constitué tardivement dans les campagnes, et de très bonne heure dans les villes, à titre de service communal. Tant que les communes rurales sont demeurées en servage, la police y appartenait de plein droit au seigneur ou à son représentant, et en France c'est la Constituante qui a fondé la première, à proprement parler, les pouvoirs de police de la

commune rurale, en attribuant au maire le droit de réglementation en cette matière. Au contraire, dans les villes, la police municipale apparaît comme l'un des premiers signes caractéristiques de l'indépendance féodale, et c'est contre le droit de police du seigneur que sont dirigés les premiers soulèvements avant-coureurs de ce qu'on a appelé la révolution communale. Au XII[e] siècle, les villes privilégiées ou consulaires, beaucoup de villages même, ont, comme les communes jurées du Nord, leur police propre, exercée par les échevins. En Allemagne, le pouvoir et la juridiction de police passent, au XII[e] et au XIII[e] siècles, des mains du fonctionnaire seigneurial à celles du *Rath;* au XVI[e], le souverain fait reconnaître son droit parallèle de réglementation, et dès le commencement du XVIII[e] le service est confié en entier, aux lieu et place du *Rath*, à des maîtres de police ou des commissaires spéciaux nommés par le roi. Dans les villes françaises, les échevins gardent un peu plus longtemps leurs pouvoirs propres de police, mais ils perdent par les grandes ordonnances du XVI[e] siècle le droit de juridiction correspondant. En Angleterre, le service appartient d'abord au juge de paix de comté pour l'ensemble du territoire; puis les bourgs obtiennent peu à peu une police séparée.

Il paraît impossible de définir la police locale et de séparer, au point de vue théorique, son domaine de celui de la police générale ou d'État; en fait, le cercle des attributions renfermées sous le titre de la police locale varie extraordinairement selon les pays. En Prusse, où l'on confond volon-

tiers sous le nom de police toute l'administration, le champ d'action de la police locale est excessivement large; il comprend, d'après la loi du 11 mars 1850, « la protection de la personne et de la propriété, l'ordre, la sécurité et la facilité des communications, etc., et toute autre mesure qui pourrait être nécessitée dans l'intérêt de la commune ou de ses habitants » : un texte ne saurait être plus compréhensif que celui-là. L'Angleterre ne distingue pas dans ses lois la police générale de la police locale. L'étendue du service s'est d'ailleurs partout élargie dans de notables proportions depuis un demi-siècle; le public demande aujourd'hui davantage à l'autorité, et l'autorité elle-même impose aux habitants plus de précautions quant à la sécurité et à la santé publiques. Dans chaque pays, le caractère et le domaine de la police locale se modèlent sur le tempérament, la race, les traditions et les mœurs. Aussi est-ce seulement par voie d'énumération que les législations ont cru pouvoir déterminer les objets qui rentrent dans la police municipale.

En Prusse, en Bavière, en Wurtemberg et en Russie, il est de principe que la police locale constitue un service d'État [1], et l'on peut dire, en empruntant à la langue allemande son expression caractéristique, qu'il y a dans ces pays une *Ortspolizei* (police locale), mais non pas de *Kommunalpolizei* (police communale). Si nous envisageons en particulier la Prusse, nous voyons que

[1] En Russie, le service de protection contre les incendies peut seul être considéré comme proprement communal.

le chef de l'État y possède seul le commandement de toutes les forces de la police ; il délègue la direction de la police locale dans chaque bailliage à l'*Amtsvorsteher*, nommé par le gouvernement, qui l'exerce en son nom et sous la tutelle de l'administration supérieure de la province ; dans les villes, la police locale est confiée au bourgmestre, représentant le gouvernement, ou le plus souvent à des fonctionnaires spéciaux nommés par le roi. Tous les frais de la police locale, à l'exception des traitements des fonctionnaires spéciaux dans les villes, restent d'ailleurs à la charge des communes, qui les paient à titre de contribution à un service d'État.

Il est peu aisé, en l'absence d'une loi générale sur la matière, de déterminer le caractère exact du service de la police en Italie. Si la police sanitaire constitue évidemment dans ce pays une charge communale, il semble bien que la police de l'ordre et de la sécurité y soit plutôt une institution d'État. Les agents supérieurs du service sont en effet rétribués sur le budget général, et seuls les gardes urbains ou champêtres sont payés par les communes, pour lesquelles ce traitement constitue une dépense obligatoire.

L'Autriche, la Belgique et la Grande-Bretagne font sans conteste de la police locale un service propre des autorités communales. En Autriche, le gouvernement peut seulement réserver à des agents nommés par lui certains objets de la police locale en raison de motifs spéciaux ; d'ailleurs, toutes les dépenses du service sont à la charge des muni-

cipalités. En Belgique, le service est encore réglementé aujourd'hui par la loi française des 16-24 août 1790. Les ordonnances de police sont rendues par le conseil communal, et deviennent exécutoires par elles-mêmes sans l'approbation préalable d'une autorité supérieure ; le bourgmestre assure l'application de ces ordonnances. Le contrôle du gouvernement s'exerce par le droit de nomination des gardes champêtres et, dans les grandes villes, des commissaires de police. Sont obligatoires pour les communes les frais de la police de sûreté *in globo*, et en particulier les traitements des commissaires et agents, ceux des gardes champêtres et forestiers. En Angleterre, le service est dirigé dans le comté par un comité mixte, composé de conseillers de comté et de juges de paix en nombre égal, et, dans les bourgs incorporés possédant plus de dix mille habitants, par le conseil municipal et une commission spéciale de sûreté. Les frais en sont payés sur la taxe de police, laquelle ne peut dépasser un taux maximum de 3,3 0/0 du revenu imposable, et, pour le surplus, sur le produit des subventions de l'Échiquier, dont le comté doit verser une partie aux bourgs à cet effet. Les autorités locales ont peu de règlements à édicter, et le pouvoir de faire des *bye laws* ne leur est pas acquis de plein droit ; il faut dire que les dispositions de détail fort étendues dans lesquelles entrent les lois votées par le Parlement rendraient le plus souvent des ordonnances locales inutiles. D'ailleurs, le gouvernement fait des ordonnances d'ensemble ; il ratifie la no-

mination de tous les agents supérieurs ; il surveille et fait inspecter la marche générale du service dans les localités, et peut condamner à l'amende les autorités qui négligeraient de remplir convenablement leurs obligations.

Regardons maintenant en France. Le principe qui y a inspiré l'organisation de la police locale est aujourd'hui effacé ; le régime actuel est empirique et hybride. Le maire est chef de la police locale ; il est en même temps chargé, comme le bourgmestre belge, de l'application des règlements de la police générale. Ce n'est point au conseil municipal, mais à son agent d'exécution, au maire encore, qu'appartient en principe le droit de faire des règlements de police ; il est vrai que le préfet peut suspendre ces arrêtés, ou, en cas de négligence, et après une simple mise en demeure, prendre lui-même les mesures nécessaires ou jugées telles. Le gouvernement nomme tous les commissaires de police, qui sont payés par les localités, et règle l'organisation du service dans les villes de plus de quarante mille âmes; or, sauf Paris et Lyon, toutes les communes sont néanmoins responsables, pécuniairement, des dommages causés dans leur territoire aux personnes ou aux propriétés en cas de troubles. Impossible de dire si la police locale est véritablement à l'heure actuelle, en France, un service communal ; elle a peut-être été telle à l'origine ; quant à présent, les lois ont tellement accentué l'intervention de l'État dans toutes les parties du service, que la distinction d'une police locale et d'une police générale n'est guère plus

qu'un mot, — exception faite pour les charges financières, lesquelles étaient communales à l'origine et sont encore communales aujourd'hui.

En présence des solutions très diverses données par les législations européennes au problème de la constitution de la police locale, on est fondé à se demander si ce service rentre à bon droit dans les fonctions des autorités communales. La doctrine allemande, qui trouve de nombreux adeptes en Belgique, — chez le peuple qui, avec l'Angleterre, possède le régime le plus libéral de l'Europe en cette matière, — nous dit que la police est un pouvoir d'ordre public, qui, comme la justice, n'a pu appartenir aux localités qu'à une époque où l'État n'était pas encore arrivé à l'âge adulte. Théorie étrange à entendre en un pays comme l'Allemagne où l'on confond la police, non pas avec la justice, mais bien avec l'administration, et où la plus grosse partie des dépenses du service pèse directement sur les municipalités. C'est dans les faits qu'il faut chercher les éléments d'une solution pratique de la question. On a dit depuis longtemps que le cumul de deux pouvoirs de police de natures différentes dans les mains du maire français ou du bourgmestre belge constituait une contradiction flagrante, et aboutissait, en France, à la confusion pratique de la police locale dans la police générale, celle-ci l'emportant nécessairement sur celle-là : cela équivaut à réclamer, d'une manière générale, la séparation des deux ordres de fonctions qui sont aujourd'hui réunis arbitrairement dans les mains

du maire. On a dit aussi qu'il était nécessaire de soustraire le service de la police locale à des influences électorales ou politiques dangereuses, et la ligne de conduite suivie depuis quelques années par certaines municipalités françaises et étrangères est venue donner un argument à l'appui de cette manière de voir. Il est certain que l'expérience faite dans la plupart des villes américaines, par exemple, ou chez nous dans certaines régions animées d'un esprit de désorganisation méthodique ou violente, a fait changer bien des idées reçues couramment naguère sur l'efficacité du *selfgovernment* en matière de police. L'Angleterre, la France, se sont applaudies d'avoir armé le gouvernement d'un droit matériel ou moral de contrainte envers les pouvoirs locaux négligents ou hostiles ; le droit de nomination ou de contrôle sur la nomination du personnel supérieur, le droit de surveillance sur l'organisation pratique du service, sont apparus comme représentant une nécessité nouvelle. — Entre deux excès contraires dans lesquels il faut se garder de tomber, on peut, croyons-nous, se fier à un principe pratique : c'est que, lorsqu'une autorité quelconque, ou publique, ou privée, a la charge financière d'un service, on doit autant que possible lui en laisser la libre direction et la gestion indépendante, quitte à établir, s'il y a lieu, un contrôle indirect sur l'organisation et la marche de ce service. Réduisons donc en France, si l'on veut, le domaine propre de la police locale au profit de celui de la police générale ; transférons de l'un à l'autre, du maire

au préfet, si nécessité il y a, tout ce qui constitue la police de sûreté par opposition à la police administrative proprement dite. Mais, dans le cercle restreint et ainsi défini de la police locale, laissons aux communes une large liberté d'action et de décision, qui seule légitimera le poids des charges financières correspondantes supportées par les municipalités, et qui sortira enfin nos pouvoirs locaux de cet automatisme administratif dans lequel ils vivent depuis le commencement du siècle. Que cette police locale, ainsi limitée, soit un service communal, et non pas seulement un service d'État localisé.

*Voirie.* — Le service de la voirie locale est peut-être, à l'opposé du service de la police locale, celui dont on peut le moins révoquer en doute le caractère proprement et essentiellement communal. A toute époque, il a été à la charge des municipalités, tant dans les villes que dans les campagnes, et même dans l'ancienne Prusse, où la commune rurale est restée si longtemps paralysée sous l'autorité féodale, le seigneur étant d'habitude fort négligent des chemins de la localité, c'est la communauté des paysans qui avait pris à ses frais le soin de la voirie, comme le faisaient aussi en France, sous la direction d'un syndic, les habitants d'un même village ou d'une même paroisse. En Angleterre, le service de la voirie fut, avec l'assistance, le premier des services publics confiés à la paroisse au XVIe siècle, et à la fin du XVIIIe la Grande-Bretagne avait le

6

réseau vicinal le plus perfectionné de toute l'Europe. — C'est, à vrai dire, de ce siècle seulement, et surtout de la seconde moitié de ce siècle, que date l'extraordinaire développement des moyens locaux de communication. Les besoins nouveaux de l'industrie et du commerce, la création des chemins de fer dont la voirie locale devenait le complément et le débouché naturel, les nécessités d'une culture plus intensive, ont contribué à donner un essor prodigieux à l'extension de la voirie vicinale, tandis que la concentration de la population dans les villes et les exigences croissantes de la vie urbaine conduisaient, par une transformation progressive de la voirie municipale, à la constitution en villes modernes des agglomérations de l'ancien temps. Aujourd'hui la voirie locale représente dans la vie économique de la nation un intérêt général de premier ordre, et c'est ce qui explique la participation financière que la plupart des Etats ont prise, à des degrés divers, dans la charge de la construction des chemins vicinaux. En même temps, c'est l'un des services qui apportent aux membres de la société locale les bénéfices matériels les plus directs et tangibles, abaissant les frais généraux de l'agriculture, élevant la valeur de la propriété foncière dans les campagnes comme dans les villes, attirant l'industrie aux lieux les plus favorables, développant les échanges et facilitant les rapports commerciaux. Le lien de l'intérêt public et de l'intérêt privé dans l'exécution du service apparaît aussi étroit qu'en matière de police, par exemple ; mais ici l'objet et

le résultat du service sont directs et positifs, tandis que là ils sont surtout virtuèls et contingents.

Le service de la voirie urbaine rentre partout dans le cercle des dépenses facultatives des villes[1]. Les municipalités en ont, dans tous les pays, la direction exclusive, la charge complète et la responsabilité absolue ; l'État ne leur alloue pas de subventions, mais ne les soumet pas non plus à son contrôle. C'est d'ailleurs, depuis une cinquantaine d'années, l'une des plus grosses charges des budgets municipaux que les dépenses de la voirie dans les villes, dépenses sans cesse croissantes, parce que les exigences du public en matière de circulation sont de plus en plus grandes, et parce que, pour l'ouverture des rues nouvelles, les frais d'expropriation augmentent en même temps que la valeur moyenne des immeubles. Un certain nombre de municipalités, en Belgique, aux États-Unis, en Allemagne, ont trouvé moyen de réduire les frais de construction des voies nouvelles, en faisant contribuer à la dépense les propriétaires riverains, dont les immeubles bénéficient d'une plus-value plus ou moins considérable. Il y a là une mesure de bonne administration qui peut donner lieu à une application assez large et dégrever dans une certaine mesure les charges supportées par les villes. Il en a été fait une fois usage à Paris même ; on y renonça par la suite en raison des lenteurs de la procédure[2].

[1] En Italie, l'entretien des chemins communaux classés est obligatoire aussi bien dans les villes que dans les campagnes.

[2] Lors du percement de la rue Rambuteau, en 1843. Les déci-

Une autre méthode, plus avantageuse peut-être, a été mise à l'essai à l'étranger : la municipalité suscite la formation d'un syndicat des propriétaires intéressés, qu'elle charge de l'exécution des travaux moyennant un prix fixé ; le résultat est le même que dans le système précédent, mais la valeur des immeubles expropriés et celle des plus-values des immeubles riverains ont chance d'être plus équitablement appréciées. Le pavage et l'entretien des rues, la construction des trottoirs font également, dans certaines villes, l'objet de taxes de compensation dont le produit reste d'ailleurs assez faible par rapport au coût du service.

A la différence du service de la voirie urbaine, le service de la voirie vicinale est le plus souvent obligatoire, en fait ou en droit, pour les communes [1]. Dans tous les pays, depuis quelques dizaines d'années, l'État a poussé de toutes ses forces au développement des voies de communication dans les campagnes, et presque partout on doit reconnaître qu'il obéissait en cela à des influences politiques en même temps qu'au légitime désir de favoriser les intérêts agricoles. Il a constamment obligé les autorités locales à ouvrir des chemins nouveaux ; il les a incitées à la dépense en leur promettant son aide, en leur facilitant le recours au crédit ; le résultat, en France par

sions rendues par la Commission de fixation des indemnités ne furent définitives que dix ans après.

[1] En France, cette obligation comporte une limite arbitraire, fixée au montant du produit de 3 centimes additionnels aux contributions directes et de trois journées de prestations.

exemple, c'est que le nouveau réseau de la voirie vicinale a été fait trop vite et trop cher, et qu'en bien des lieux sa construction a anticipé les besoins locaux. D'ailleurs, il faut reconnaître que les communes ont été largement aidées dans ce travail du développement de leurs voies de communication. Presque partout elles ont reçu des subventions plus ou moins considérables de l'État et des provinces pour ce service. C'est en France que cette intervention financière des autorités supérieures dans les charges de la voirie rurale s'est montrée la plus large; en Belgique, on a laissé plus à faire aux pouvoirs locaux, qui dépensent à l'heure actuelle, pour la construction de leurs chemins, des sommes beaucoup plus considérables que chez nous, bien que le réseau vicinal y soit presque aussi développé; en Italie et en Prusse, le concours de l'État a été très faible jusqu'à présent. Un autre allégement des charges communales résulte aussi, dans les campagnes comme dans les villes, de la participation des intéressés aux dépenses de la voirie au moyen des contributions particulières. On trouve les « prestations vicinales » dans presque tous les pays, sauf en Grande-Bretagne où une loi de Georges III les a transformées en taxes pécuniaires ; il n'y a d'ailleurs qu'en Belgique et en France que cet impôt soit vraiment productif ; quant aux « péages » qui existent encore en Italie, en Autriche, en Prusse, leur importance fiscale est très minime.

Le domaine propre de la voirie vicinale com-

porte une division qui résulte de la nature des choses. Il comprend, d'une part, les chemins d'intérêt exclusivement communal, qui sont dits chemins vicinaux en Prusse, chemins communaux en Italie, chemins vicinaux ordinaires en Belgique et en France ; et, d'autre part, les voies d'intérêt intercommunal, chemins d'intérêt commun ou de grande communication[1] en France, chemins d'union communale en Bavière et en Prusse. Le nombre des voies qui n'intéressent qu'une commune individuellement est assez limité, surtout dans les pays où, comme en France, en Allemagne, en Angleterre, l'unité élémentaire de l'administration locale, commune ou paroisse, est très petite. Plus important est le nombre des voies d'intérêt intercommunal, dont le régime administratif et financier fait l'objet, dans les différentes législations, de divergences notables. Qui aura la direction du service de cette voirie « mixte », et qui en paiera les frais ? Il est évidemment nécessaire de répartir les dépenses entre les communes proportionnellement à leur intérêt, et de réserver à chacune d'elles dans la direction et la responsabilité des affaires une part proportionnelle à sa part dans les charges. D'un autre côté, il faut assurer l'unité du service et son organisation d'après une idée d'ensemble. — Ces conditions paraissent être assez bien remplies en Italie, en Prusse et en Autriche, par la constitution de syndicats de communes

[1] Nos chemins de grande communication seraient sans doute classés comme routes provinciales dans la plupart des législations étrangères.

(*consorzi*, *wegeverbände*), à la tête desquels se trouve un conseil composé des représentants de toutes les communes intéressées ; ce conseil, qui choisit dans son sein un syndic ou *Obmann*, est chargé d'assurer l'exécution des travaux et l'entretien des voies ; il répartit les frais entre les communes d'après des bases équitables, c'est-à-dire d'après l'intérêt respectif des localités ; il ne jouit d'ailleurs que des pouvoirs qui lui sont formellement délégués par les communes syndiquées. En Angleterre, le service entier de la voirie locale a été retiré dès 1862 à la plupart des paroisses, trop faibles pour y satisfaire, et confié à des bureaux de district spéciaux, organisés par les juges de paix ; il vient d'être transporté aux districts sanitaires. En France, c'est du département que relèvent les chemins de grande communication et d'intérêt commun ; le conseil général dirige l'ensemble du service, paie une partie des dépenses sur le budget départemental et répartit le reste assez arbitrairement entre les communes ; celles-ci ne font que payer, comme contribution à un service départemental, la quote-part qui leur est assignée. Il semble qu'il y ait beaucoup de bien-fondé dans la proposition qui a été plusieurs fois faite de « départementaliser » en France les chemins de grande communication ; de plus, il paraîtrait sans doute avantageux de confier ensuite le service des chemins d'intérêt commun à des syndicats de communes analogues à ceux dont nous avons remarqué l'existence en Italie ou en Prusse, et dont l'organisation a déjà été prévue chez

nous par une loi récente ; ce serait le seul moyen d'assurer aux intéressés, qui paient les dépenses, leur juste part de responsabilité et d'initiative.

*Instruction.* — On sait que, en tant que service communal, l'instruction primaire est chose presque moderne. Sous l'ancien régime, ce service se trouvait presque entièrement aux mains du pouvoir ecclésiastique, et, dans les villes même, où souvent il était défrayé par des fondations de bienfaisance ou des établissements charitables, l'école proprement communale n'était qu'une exception. Ceci n'est pas vrai seulement de la France, mais de tous les grands États jusqu'au commencement du siècle présent. En Angleterre, les écoles de paroisses et de *workhouses* étaient rares [1]; en Prusse, le roi Frédéric-Guillaume Ier essaya, en 1736, d'organiser une instruction communale, mais il ne paraît pas que ç'ait été avec grand succès, et c'est seulement le Code général du royaume qui, pour la première fois en 1794, mit l'entretien des écoles communes à la charge des pères de famille réunis de chaque district scolaire [2]. En France, l'obligation d'avoir une école publique fut imposée à chaque commune en 1833, l'année même où l'Angleterre commençait à faire intervenir l'autorité centrale dans le régime de l'enseignement au moyen des subventions. Une fois né, le service se développa dans

[1] Leroy-Beaulieu, *L'Administration locale en France et en Angleterre*, p. 193.
[2] Von Reitzenstein, *Kommunales Finanzwesen*, p. 663.

tous les grands pays européens avec une rapidité extrême, dont témoignent l'accroissement de la scolarité et la multiplication du nombre et des espèces d'écoles; depuis un demi-siècle, l'intérêt public prédominant peu à peu sur l'intérêt privé, la plupart des législations furent bientôt amenées à appliquer, en droit ou en fait, le double principe de l'obligation et de la gratuité. La France, l'Italie, la Suisse et la Prusse ont aujourd'hui rendu l'enseignement primaire légalement obligatoire; il l'est aussi pratiquement en Belgique et en Grande-Bretagne. L'instruction du premier degré est, d'autre part, gratuite en France, en Italie et en Suisse; en Angleterre et en Prusse, la taxe scolaire disparaît peu à peu devant les subventions de plus en plus importantes payées par l'État aux autorités locales; en Belgique enfin, par égard pour l'autonomie communale, l'État s'est désintéressé de la question, autorisant simplement les conseils municipaux à supprimer les droits de scolarité, sans leur promettre à cet effet son concours financier. Malgré les subventions considérables que les communes reçoivent presque partout pour le service de l'instruction, l'accroissement des charges locales de ce service s'est montré extraordinairement rapide en ce siècle. Emprunts et dépenses annuelles se sont partoût multipliés dans une mesure excessive et dangereuse. En France, notamment, on reconnaîtra que l'État n'a cessé de pousser les communes vers une prodigalité regrettable; il leur a imposé, pour la construction des écoles par exemple, des dépenses qui

étaient souvent hors de proportion avec leurs possibilités financières et avec les nécessités présentes du service ; il les a attirées dans la voie des emprunts exagérés en leur offrant son concours pour le paiement des annuités de remboursement ; il a établi d'office la gratuité de l'enseignement. Plus encore qu'en matière de voirie, l'influence de l'État s'est fait sentir ici, en France et à l'étranger, comme une excitation à la dépense, un stimulant de la prodigalité.

En Belgique, en Italie, en Autriche, en Angleterre et aux États-Unis, le service de l'instruction primaire est resté jusqu'à présent un service communal. Sans doute, l'ingérence de l'État dans le régime de l'enseignement du premier degré s'est exercée plus ou moins profondément dans tous ces pays ; partout l'État a posé lui-même les bases de la constitution du service, imposé la surveillance de ses agents, ordonné ou favorisé l'obligation ou la gratuité, alloué plus ou moins généreusement des subventions. Mais la direction même du service reste toujours aux mains des autorités locales, avec une certaine marge d'initiative pour son organisation pratique. Les instituteurs sont choisis par les pouvoirs locaux : en Belgique par les conseils municipaux, en Angleterre et aux États-Unis par les *school boards*. Les subventions conservent le caractère d'un subside extraordinaire pour les communes pauvres, comme en Italie et en Belgique, d'une dotation de faveur, comme aux États-Unis, ou d'une récompense pour l'observation des règlements généraux, comme en Angle-

terre. L'école, bien que réglementée et soutenue par les pouvoirs supérieurs, est bien celle de la commune.

Tout différent est depuis quelques années le caractère du service en Prusse et en France. La constitution prussienne de 1850, qui a proclamé pour la première fois en Europe le double principe de l'obligation et de la gratuité, a déclaré en même temps que l'enseignement primaire était un service d'État. La plus grosse partie des dépenses est longtemps restée aux localités, communes ou *Schulgemeinde*, mais en 1888 et 1889 l'État a pris à sa charge, par voie de subventions, la majorité des frais de personnel de l'instruction élémentaire, traitements et pensions. Le service est réglé par l'État, et c'est l'autorité administrative du district qui choisit l'instituteur. En France, les lois de 1881, 1882 et 1889 ont aussi modifié profondément la nature du service, sans cependant assimiler tout à fait ce dernier à un service d'État comme l'a fait la constitution prussienne de 1850. L'instituteur est nommé par le préfet. Les détails du service sont fixés par un corps administratif, le conseil départemental de l'enseignement primaire. Au lieu d'allouer des subventions aux communes, l'État prend à son compte toutes les dépenses du personnel (sauf l'indemnité de résidence), les localités restant débitrices des frais de matériel. Dans ces conditions, en France comme en Prusse, la commune n'est évidemment plus maîtresse à l'école. Il y a, entre l'État et les localités, sinon interversion absolue,

du moins division et partage d'attributions ; le service n'est plus à proprement parler un service communal, il n'est pas pratiquement un véritable service d'État ; c'est un service mixte.

Ce mouvement très prononcé de demi-centralisation, affectant un service important entre tous, est curieux à relever en un temps où, de l'un et de l'autre côté du Rhin, il est si fort question de décentralisation et de *Selbstverwaltung*. Les motifs n'en doivent pas être cherchés dans le domaine financier, qui ne rend compte que des conséquences matérielles de la transformation opérée ; ils se trouvent assez aisément dans certaines doctrines sociales prépondérantes en Allemagne, et, pour la France, dans certaines questions de politique générale. On a pu dire avec quelque justesse que, de tous les services communaux, l'instruction est, avec l'assistance, le seul qui n'ait pas directement pour but l'intérêt matériel, pour ainsi dire physique, des habitants ou du territoire de la commune ; personne ne verra là une raison suffisante pour faire de l'assistance et de l'instruction des services d'État. Tout service public, localisé par nature et par nécessité, et qui n'est pas réfractaire, comme le serait la justice, par exemple, à une certaine diversité d'organisation d'ailleurs compatible avec l'unité nationale, doit rester service communal, à moins que l'État ne soit évidemment à même de le remplir mieux et à meilleur marché que les localités. Ce qui est vrai, c'est que l'État a été pratiquement amené à la demi-centralisation que nous avons signalée en matière

d'enseignement primaire par l'abus de la réglementation. Il ne s'est pas contenté de poser les bases générales de l'organisation et de la marche du service, et d'aider les communes pauvres par des subventions plus ou moins bien calculées. Il a voulu hâter à toute force un développement anormal de ce service, forcer la progression, coûte que coûte, dans la direction qu'il indiquait, en s'appuyant sur le principe qui lui est familier, la raison d'État, et en imposant aux localités des charges sous lesquelles leur budget s'effondrait. Il s'est défié du sentiment personnel des autorités municipales dans l'application, pourtant sans cesse contrôlée, du régime qu'il avait prescrit, et a voulu que tout le personnel de l'enseignement fût à lui ; la surveillance ne lui suffisant plus, il a exigé la direction effective du service. Voici donc un service communal par nature, qui, dans deux grands pays européens, est passé tout entier, au point de vue administratif, et au point de vue financier pour une grande partie, des mains des communes à celles de l'État.

Quelque développées que soient ses formes et ses applications, l'enseignement primaire ne constitue pas l'objet unique des dépenses des communes en matière d'instruction ; il faut joindre à ces charges fondamentales tous les frais relatifs à l'enseignement secondaire, à l'enseignement technique, aux diverses institutions de l'ordre intellectuel, artistique et industriel, telles que musées, bibliothèques, fondations de chaires, de prix, de bourses, etc. Ce nouvel ordre de dépenses est évi-

demment réservé aux villes, pour partie même aux grandes villes. En France et en Belgique, beaucoup de collèges et d'écoles moyennes sont entretenus par les municipalités qui contribuent aussi pour une part dans les dépenses des lycées fondés par l'État ; en Italie et en Prusse, il est de règle que tous les établissements d'enseignement secondaire sont à la charge du pouvoir central ; on sait enfin qu'en Angleterre les autorités locales n'ont en aucun cas la charge de ces institutions auxquelles pourvoit entièrement l'initiative des particuliers. L'enseignement industriel et artistique a pris de nos jours une extension considérable dans la plupart des pays ; il est le plus souvent municipal au premier degré, ou tout au moins subventionné par les villes. Des musées et des bibliothèques municipales se rencontrent, en France comme à l'étranger, dans toutes les villes d'une certaine importance. Ce qui caractérise nettement cet ensemble de services si étendus et si variés, c'est que les municipalités n'y participent qu'à titre accessoire, concurremment avec l'initiative privée. C'est une des nécessités du régime économique qui prévaut aujourd'hui dans les grands Etats européens, que de mettre à la portée de tous l'*instruction spéciale* pour accroître les capacités individuelles et mobiliser le travail. Il y a là un champ presque sans limite ouvert aux initiatives de bonne volonté ; il y a là une voie nouvelle d'activité philanthropique et sociale dans laquelle il est plus que jamais nécessaire de marcher à l'heure présente. Mais la fonction de la puissance

collective n'est ici qu'accessoire et comme complémentaire, tandis que le rôle principal appartient aux particuliers, dont la générosité se voit sollicitée par bien peu d'œuvres d'une utilité plus immédiate. Fort bien placées pour provoquer et encourager l'initiative privée, les autorités municipales le sont fort mal pour organiser ou diriger des établissements d'enseignement artistique, par exemple, ou des écoles industrielles et techniques. Le devoir des municipalités ne peut être que de stimuler l'initiative particulière par l'exemple et les subsides.

*Assistance.* — L'origine historique du service de l'assistance des indigents est due non point à une pensée de solidarité sociale et de philanthropie, mais à un sentiment utilitaire de protection matérielle fort analogue à celui qui a donné naissance au service de la police. Jusqu'à la fin du siècle dernier, la fonction positive de l'assistance était remplie par le pouvoir ecclésiastique, par les communautés religieuses ou les établissements particuliers; l'autorité publique, nationale ou locale, ignorait les pauvres. Seule, l'Angleterre jouissait depuis trois siècles d'une organisation exceptionnellement développée du service de l'assistance, dont la cause doit être rapportée aux crises si terribles qui avaient frappé la population de ses campagnes au XVIe siècle; depuis Henri VII, la paroisse était chargée de secourir les indigents, et, depuis Elisabeth, l'indigent était investi d'un droit au secours sans obligation corrélative de sa part. Sur le continent,

c'est seulement à partir de la Révolution française que la société parut prendre conscience du devoir supérieur de l'assistance, et, une fois né, ce service grandit avec une rapidité extrême. Il s'accrut dans son chiffre d'affaires d'abord, puis il se développa dans la forme de ses opérations, et au soulagement de l'indigence proprement dite s'ajoutèrent peu à peu le traitement des malades et des aliénés, l'entretien des vieillards et des infirmes, les secours médicaux, la protection de l'enfance. Partout on vit l'État favoriser avec complaisance le développement du service ; partout aussi l'assistance resta en principe un service local : la France en a tenté une fois la centralisation, et l'essai n'a été ni long ni satisfaisant. Mais avec le développement des formes de l'assistance et l'accroissement des charges qui en résultaient, les autorités locales ne purent longtemps se passer du secours matériel de l'État, et une tendance très générale porta partout les gouvernements à soulager les budgets locaux en confiant certaines parties du service à des autorités ayant des moyens plus puissants et une circonscription territoriale plus large. Enfin, pour arriver à une répartition plus équitable des dépenses de l'assistance entre les diverses autorités locales, on dut chercher aussi à obtenir une détermination de plus en plus précise du domicile de secours.

En Allemagne, en Autriche et aux États-Unis, la charge de l'assistance publique incombe en principe à l'autorité locale de droit commun, à la commune ; le service est un service communal

proprement dit. En Angleterre, la paroisse, l'union de paroisses et le comté, qui sont ou ont été les organes directs des *poor laws*, constituent pareillement des autorités normales de l'administration. Au contraire, l'Italie, la Belgique et la France ont confié l'assistance locale à des établissements particuliers, plus ou moins indépendants, et dans ces États les communes ne concourent aux dépenses du soutien des pauvres que d'une façon indirecte et médiate ; le service est ici autonome, spécial. C'est par des raisons historiques qu'il faut expliquer, dans les pays latins, cette spécialisation du service de l'assistance et sa constitution en organes d'administration distincts établissements de bienfaisance, *opere pie, congregazioni di carita*[1]. On sait que l'assistance y est en effet longtemps restée aux mains d'institutions spéciales, ecclésiastiques ou entretenues par des fondations particulières, lesquelles subsistèrent lors de la sécularisation du service et de la suppression de la mainmorte, et dont l'organisation et l'administration intérieure furent seules modifiées par la suite. — Le caractère de ces établissements spéciaux et l'étendue des obligations subsidiaires de l'autorité communale sont d'ailleurs sujets à varier grandement de l'un à l'autre de ces pays. En Belgique, les hospices, hôpitaux et bureaux de bienfaisance sont des dépendances immédiates de l'autorité communale, des établissements annexes, pour ainsi dire, dont l'objet essentiel paraît être d'assurer la spécialité des dons et legs faits aux pauvres. Tous leurs admi-

nistrateurs sont élus par le conseil municipal, et comme ils font partie du domaine communal, l'obligation de la commune subsiste toujours derrière celle de l'établissement, et le budget municipal répond légalement de tout déficit du budget hospitalier. En France, au contraire, la séparation est beaucoup plus profonde entre l'autorité communale et les établissements de bienfaisance, qui sont plus indépendants, et dont l'existence même semble dégager la commune de toutes les charges du service de l'assistance, sauf en ce qui concerne les aliénés et les enfants assistés. — Comparée au système belge, la législation française, comme la législation italienne, semble assez arriérée et insuffisante. Les Etats latins, qui ne reconnaissent pas à l'indigent un droit légal au secours, semblent oublier qu'il n'en existe pas moins pour la société locale un devoir moral d'assistance. Or ce n'est pas pour les communes un moyen de se libérer de toute obligation, que de confier purement et simplement le service à des établissements spéciaux, qui sont en petit nombre [1] et n'ont le plus souvent que des moyens matériels insuffisants. Derrière ces établissements, il y a les communes, dont ils ne sont que les mandataires, qui ne sauraient se désintéresser du service, et qui devraient être légalement contraintes, comme elles le sont en Belgique, de fournir aux établissements de bienfaisance les subsides nécessaires, alors que leur obligation est limitée en France

[1] Il en manque dans vingt mille communes en France.

au paiement de leur part contributive dans les charges des aliénés et des enfants assistés.

Toutes les législations ont dû prendre des mesures en vue d'arriver à une détermination aussi exacte que possible des charges de chaque commune en matière d'assistance, et à une répartition équitable des frais généraux du service entre les localités intéressées. La base de toutes les méthodes employées, c'est la localisation de la bienfaisance, c'est l'établissement du « domicile de secours ». Les règles concernant l'acquisition du domicile de secours sont plus exigeantes en Belgique qu'en Prusse, et surtout qu'en Angleterre, tout en étant remarquables par leur précision dans ces trois pays ; en France nous n'avons à cet égard qu'un court article de la loi de l'an V, et encore ce texte n'est-il applicable qu'à l'assistance à domicile et au traitement des aliénés. Les codes anglais, belge et prussien contiennent des dispositions spéciales à l'égard du *casual poor*, c'est-à-dire de l'indigent absent momentanément de son domicile naturel, qui peut demander et obtenir un secours dans toute localité où il se trouve, sauf à celle-ci à se faire rembourser par l'autorité responsable. Chez nous, ce cas n'est prévu qu'en ce qui concerne l'assistance par les bureaux de bienfaisance. On voit qu'à la différence des trois législations que nous avons signalées, la législation française, ici encore insuffisante, ne prend aucune des précautions nécessaires pour faire retomber sur chaque localité la charge exacte et exclusive des indigents

qui lui appartiennent : il en résulte une confusion inextricable dans la répartition des dépenses du service entre les différentes communes du territoire.

Devant l'extension considérable que n'a cessé d'éprouver en ce siècle le service de l'assistance, on a dû, dans tous les pays, chercher les moyens d'aider les autorités locales dans les charges qui leur incombent de ce chef. Depuis longtemps, en France et en Angleterre, l'État verse des subventions aux budgets locaux pour contribuer aux frais du service ; mais cet expédient ne laisse pas d'être dangereux, parce qu'il est sans limite fixe, ou insuffisant, parce que les subsides, trop divisés, sont individuellement minimes. La difficulté vient en grande partie de ce que l'unité administrative de l'assistance est, dans beaucoup de pays, trop petite et trop faible. Il paraîtrait donc avantageux d'organiser le service sur des bases plus larges, de confier l'assistance locale à des autorités ayant une circonscription territoriale plus étendue et en conséquence des moyens plus puissants. C'est ce qu'a fait l'Angleterre dès 1834, lors de la grande réforme opérée par elle en matière d'assistance. En même temps qu'elle imposait aux indigents valides le travail dans les *workhouses* comme condition première du droit au secours, le service fut transféré de la paroisse, qui resta légalement débitrice du secours et continua de former l'unité territoriale de droit commun au point de vue du domicile d'assistance, à l'union des paroisses, laquelle fut chargée de l'organisation matérielle et de la

direction effective du service. On sait que cette union est administrée par une assemblée dont la composition a été réglée par la loi de 1894 sur les conseils de paroisses, et qui comprend aujourd'hui les conseillers de districts, représentant les paroisses rurales, plus un certain nombre de gardiens élus par les bourgs compris dans l'union. Les charges de service sont réparties chaque année par ces assemblées entre les paroisses conformément aux règles du domicile de secours, et payées dans chacune d'elles sur la *poor rate*. Un régime analogue a été introduit aux États-Unis, où les comtés ont reçu, de préférence aux *townships*, la charge du service de l'assistance dans les États du Sud et de l'Ouest. En France, nous aurions grand avantage à nous inspirer de l'idée fondamentale de la réforme opérée par l'Angleterre, en favorisant l'union en syndicats des communes rurales trop exiguës et trop pauvres pour créer à elles seules un bureau de bienfaisance, un hospice et un hôpital, et qui trouveraient tout intérêt à s'associer aux communes voisines pour l'organisation et l'entretien en commun de ces établissements.

D'autre part, nous rencontrons dans tous les grands pays européens les traces d'une tendance très marquée qui porte les législations à confier aux provinces, ou à de vastes associations de communes, certaines formes de l'assistance plus rares, un peu spéciales, et dont l'organisation matérielle peut avantageusement être centralisée par région : il s'agit de l'entretien et de l'éducation des enfants assistés, du traitement des aliénés, aveugles, sourds-

muets, etc., ajoutons du soutien des indigents n'ayant pas de domicile de secours. En Prusse, toute cette partie du service est remplie par les *Landarmenverbände*, associations de communes s'étendant sur une circonscription très large, et composées elles-mêmes d'associations plus petites dites *Ortsarmenverbände* qui concourent à la dépense. L'Italie a chargé les provinces du traitement des aliénés ; l'Angleterre en a remis le soin aux comtés, qui se font rembourser la majeure partie des dépenses par les unions de paroisses dont relèvent les aliénés indigents. Le fonds commun d'assistance en Belgique répond également au même besoin ; formé, par province, des contributions obligatoires des établissements de bienfaisance de la région, ce fonds sert à rembourser aux communes, qui ont dû en faire l'avance, les trois quarts des frais de traitement des aliénés, aveugles et sourds-muets, et des frais d'assistance des indigents privés de domicile de secours. — En France, le cas de défaut de domicile d'assistance n'a pas été prévu par la législation. Le service des enfants assistés et celui des aliénés sont à la charge du département, sauf contribution des communes ; cette contribution, fort arbitrairement réglée par le conseil général, peut varier du tiers au sixième de la dépense des aliénés, et comporte, pour les enfants assistés, un simple maximum du cinquième des dépenses dites « extérieures ». Les règles du domicile de secours ne sont observées que pour la répartition des frais relatifs aux aliénés, et, quant aux dépenses afférentes aux enfants

assistés, la répartition en est faite proportionnellement aux ressources et à la population de chaque commune. Il ne paraît pas y avoir à regretter, en France, que le service des aliénés et celui des enfants assistés soient confiés au département, avec ou sans la participation des communes. Les complications d'organisation et de comptabilité, provenant en Prusse de la coexistence des *Ortsarmenverbände* et des *Landarmenverbände* au-dessus des autorités communales, lesquelles continuent à former l'unité normale de l'assistance, ne plaident guère en faveur de la création de syndicats régionaux d'assistance trop étendus. Mais si les communes sont appelées à concourir financièrement au service fait par le département, ce qui est le cas en France, encore faut-il que cette contribution annuelle soit calculée sur des bases équitables, c'est-à-dire d'après des règles améliorées du domicile de secours, et que la répartition des charges ne soit pas abandonnée, en dernier ressort, à l'arbitraire d'une assemblée nécessairement indifférente ou partiale.

*Services relatifs à l'amélioration des conditions de l'existence dans les villes.* — Entre toutes les communes d'un pays, depuis le plus petit hameau de campagne jusqu'à la capitale de trois ou quatre millions d'habitants, la ville a une catégorie de charges spéciales qui n'appartient qu'à elle. Elle remplit tout un ordre de services que des caractères communs de contingence, de diversité et de variabilité distinguent assez nettement de tous

les autres services municipaux : établissements et aménagements relatifs à l'hygiène publique, canalisations d'eau, systèmes d'égouts, digues, promenades, cimetières, etc., ou facilitant la vie commune : fournitures d'éclairage, abattoirs et marchés, poids et mesures publics, moyens de communication urbains et suburbains, etc., toutes dépenses que les Américains embrassent sous le nom générique de *quasi-public works* et les Allemands sous celui de *Wohlfahrtsinteressen.* Le type de ces services a existé de tout temps ; leur plein exercice ne date, à vrai dire, que de ce siècle. Ils représentent la conséquence naturelle et forcée de l'agglomération de la population dans les centres urbains ; ils sont le prix de la formation des villes modernes : leur croissance a suivi, reflété et mesuré celle des villes. Bien qu'ils n'intéressent l'ordre public que d'une manière indirecte, par ce qui touche à la préservation de la santé publique, leur développement s'est, dans tous les pays, montré nécessaire autant que légitime ; c'est aujourd'hui pour les municipalités une obligation de droit strict que d'assurer aux habitants des villes les garanties d'une hygiène générale bien entendue, et de les faire bénéficier des avantages ou commodités qui tendent à faciliter partout la vie collective. Ces conditions sont plus difficiles à remplir dans les vieilles cités d'autrefois qui se transforment péniblement en villes modernes, que dans les centres récemment créés des pays neufs ou des régions enrichies par les industries récentes ; elles sont surtout plus coûteuses, de

même que la transformation d'un outillage suranné est parfois moins aisée que la création de toutes pièces d'un matériel neuf. Ainsi, pendant que les campagnes, se dépeuplant, ne peuvent plus subvenir aux charges de leurs intérêts collectifs, les villes « surpeuplées » ont peine à suffire aux besoins nouveaux que leur impose la centralisation de la vie moderne. Dans tous les pays pourtant, petites villes et grandes villes sont résolument entrées dans la voie de l'amélioration des conditions de l'existence urbaine, et nul chapitre du budget des municipalités n'a autant grandi que celui-là depuis un demi-siècle.

Un caractère particulier de cette catégorie de services, c'est qu'ils prennent partout l'aspect d'entreprises industrielles, et qu'ils affectent souvent la forme de monopoles. Avec les fournitures d'eau, de gaz et de lumière électrique, l'établissement de tramways et de chemins de fer, la construction de marchés et d'entrepôts, les villes se sont peu à peu créé sur leur territoire un véritable domaine industriel, que tantôt elles exploitent directement, et tantôt elles concèdent à des Compagnies ou à des particuliers moyennant un engagement temporaire d'exploitation. Les municipalités d'aujourd'hui ne se contentent plus de remplir leur rôle d'autorités publiques, chargées des intérêts en quelque sorte moraux de leurs administrés ; elles se font, par nécessité, entrepreneurs de services ou de travaux, sortes de gérants d'affaires au bénéfice des individus. C'est là une tendance d'autant plus grave que le domaine propre de l'autorité

commerciale est ici, à proprement parler, comme en matière d'assistance, sans limite matérielle. Quelle est l'étendue du champ d'attributions qui peut appartenir légitimement aux municipalités, quel est avec exactitude le point théorique où celles-ci commencent d'empiéter abusivement sur l'initiative privée, cela est impossible à déterminer d'une façon générale. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les divergences qui se produisent à ce sujet dans les législations et dans les jurisprudences des divers pays. — En France, l'exploitation directe du service des eaux paraît seule être permise aux communes par les arrêts du Conseil d'État, qui leur interdit même la concession de tous les monopoles autres que ceux du service du gaz, des marchés, des abattoirs et des eaux. — En Allemagne, le même service des eaux est presque toujours aux mains des municipalités, et il en est de même, bien que dans une proportion moindre, de celui du gaz [1]. Sur les quarante-quatre villes principales de l'Empire que comprend la statistique, vingt-neuf exploitent directement le service du gaz ; sur trente-quatre de ces villes, trente-deux exploitent directement celui des eaux ; d'ailleurs un grand nombre d'entreprises commerciales ou financières, caisses d'épargne, monts-de-piété, etc., sont gérées par les autorités locales. — En Grande-Bretagne, la plupart des villes fabriquent le gaz et fournissent l'eau directement aux habitants ; beaucoup d'entre elles sont

1 *Statistiches Jahrbuch deutscher Städte*, 1890.

propriétaires de tramways; des bains publics, des lavoirs et des bains payants sont établis dans toutes les villes par les conseils municipaux agissant comme autorités sanitaires. — Les villes italiennes exploitent le plus souvent par elles-mêmes le service des eaux [exception faite pour Bologne, Gênes, Catane, Rome (acqua Pia)], et concèdent en général celui du gaz ; les municipalités de Gênes et de Florence sont entrepreneurs de lumière électrique ; le service des tramways n'est presque jamais entre les mains des villes. — Aux États-Unis enfin, nous voyons très fréquemment les *waterworks* aux soins des autorités locales ; cinq villes seulement exploitent directement leurs usines à gaz (Philadelphie, Richmond, Danville, Wheeling, Alexandria, 1887) [1].

On voit que la solution pratique du problème varie suivant chaque pays avec le tempérament national, le milieu économique et les tendances sociales prépondérantes. Les municipalités osent davantage, et font plus par elles-mêmes, en Allemagne et en Angleterre, qu'en France ou en Italie, ou même qu'aux États-Unis. Partout, il est vrai, elles ont compris qu'il était devenu nécessaire de protéger et de faciliter la vie commune dans les grands centres, et les lois leur ont à cet effet permis de s'engager dans un ordre d'attributions tout nouveau ; mais partout aussi on a reconnu que, s'il y a un usage qui est légitime, il y a, tout près de là, un abus qui est excessif,

[1] *Relation of modern municipalities to quasi-public works, american economic Association*, 1888.

et les gouvernements ont été obligés de limiter en fait le champ de leurs opérations, en même temps que d'en régler le mode d'exercice. — Cette limite, à vrai dire, ne peut être déterminée théoriquement. Ce qui est possible, ce qui peut être avantageux avec une administration disciplinée comme elle l'est en Prusse, ou avec un *local government* prudent et pratique comme on le trouve en Angleterre, présentera de graves inconvénients dans un pays où le personnel de l'administration locale serait trop sensible aux fluctuations politiques, trop attaché aux anciennes méthodes ou au contraire trop désireux de tout renouveler par principe. Une ville qui a peu de dettes et des impôts légers peut se permettre certains luxes qui seraient interdits à d'autres. On peut approuver l'organisation, par les municipalités des grands centres, d'établissements gratuits d'hygiène générale, tels que bains publics, dispensaires pharmaceutiques, qui représentent une nécessité trop évidente dans les conditions modernes de la vie municipale, et dont le développement actuel en France est loin de répondre à ce qu'on serait en droit d'attendre. Au contraire, laisser les villes empiéter sur le domaine propre de l'initiative privée, et les conseils municipaux venir fausser le libre jeu de la concurrence dans le commerce général, serait une faute au point de vue social, et un danger au point de vue financier. Tenons-nous-en à cette règle pratique que la commune doit s'abstenir partout où l'initiative privée est capable ; c'est la limite que nous

voudrions voir imposer d'une main ferme, en France, à l'ambition toujours croissante de certaines assemblées délibérantes dans nos grandes villes.

*Travaux d'intérêt agricole dans les campagnes.* — On peut ranger dans cette dernière catégorie de dépenses les travaux divers exécutés dans les campagnes pour la protection et l'assainissement de la propriété foncière et pour l'amélioration des terres par l'asséchement, la canalisation ou l'irrigation. Dans tous les pays, on a pu constater en ce siècle un accroissement considérable de ces services. Partout aussi, l'action individuelle s'est ici montrée insuffisante, et comme les travaux envisagés présentent toujours un intérêt collectif pour un groupe de propriétés soumises à des conditions géologiques et d'exploitation semblables, il faut qu'à l'initiative isolée se substitue l'action en commun. Au moyen âge, et tant que la commune rurale est restée sous la dépendance de l'autorité seigneuriale, ces services formaient, avec la voirie locale, l'objet essentiel de l'initiative des communautés villageoises ou agricoles. En Angleterre et en Prusse, un grand nombre de ces travaux sont encore aujourd'hui exécutés directement par les pouvoirs administratifs locaux. D'après la loi prussienne du 14 mars 1850, l'autorité municipale « prescrit et ordonne les mesures nécessaires pour la protection des champs, prés, pâturages, forêts, vignes ». En Grande-Bretagne, ce sont les autorités sanitaires rurales qui exécutent les travaux de drainage, auxquels subvient la *general district*

*rate ;* les travaux d'asséchement et de défense contre les inondations sont confiés au *drainage, embankment and conservancy boards*, créés en 1861, et qui existent aujourd'hui dans 227 districts. Aux États-Unis, les communes se chargent le plus souvent elles-mêmes du drainage. Dans les autres pays, les travaux agricoles d'intérêt commun ne rentrent pas habituellement dans le cadre des services communaux proprement dits. On reconnaît seulement, pour ceux d'entre eux qui présentent un caractère de nécessité commune incontestable, que l'initiative privée a besoin d'être soutenue par l'administration ; alors on facilite ou on force l'entente entre les propriétaires, et on garantit les syndicats ainsi formés contre le mauvais vouloir des opposants. De fait, le meilleur système paraît être celui qui réserve le pouvoir d'action, comme la responsabilité et les frais des travaux, à ceux qui seuls doivent bénéficier matériellement du service fait ; l'intervention des communes elles-mêmes ne semble devoir se justifier que pour les travaux qui intéresseraient l'ensemble des propriétés, ou qui seraient nécessités par un intérêt d'ordre général, tel que l'hygiène publique ou la protection contre un fléau commun.

## THÉORIE DES FONCTIONS COMMUNALES

Tel est, dans ses grands traits, le cadre des services essentiels remplis par les communes et

des dépenses communales à l'heure actuelle De toutes les opérations exécutées par la société sociale, beaucoup sont modernes ; d'autres, que l'on voyait figurer à titre normal dans les budgets municipaux il y a quatre ou cinq siècles, ont disparu ; toutes ont plus ou moins changé d'aspect au cours de leur carrière. Rien n'a plus varié dans l'histoire que le domaine propre de l'activité communale et ses rapports avec le domaine réservé à l'Etat ; loin de rester constants, les deux cercles d'attributions n'ont cessé de modifier leur rayon, se sont rapprochés ou éloignés, pénétrés ou séparés. Parfois l'un a recouvert et absorbé l'autre, comme sous la Révolution, où l'Etat avait supprimé à son profit les autorités locales, ou bien au moyen âge, quand les villes de Flandre ou d'Italie faisaient fonction d'États. Jamais il n'y a eu de ligne de démarcation fixe entre la chose publique et ce qui représente simplement le besoin matériel commun, entre l'intérêt local et l'intérêt national ; le même service s'est relevé tantôt de l'un, tantôt de l'autre principe ; la victoire de l'État sur la commune, la soumission de la société locale à l'autorité politique n'ont pas partout mis fin à cette lutte d'influence. Jamais non plus il n'y a eu de limite bien nette entre le cercle d'attributions des municipalités et le domaine réservé à l'initiative particulière, entre l'intérêt communal et l'intérêt privé, et, depuis un siècle par exemple, l'un n'a cessé d'empiéter sur l'autre. On ne saurait donc déterminer *a priori* le domaine d'attributions

propres de l'association communale, parce que c'est chose essentiellement contingente et relative.

A la fin de la féodalité, tenue dans un servage de moins en moins rigoureux, la communauté villageoise ou agricole des campagnes, jusque-là inactive et inerte, essaie de satisfaire tant bien que mal aux deux services auxquels le seigneur ne subvient pas ou pas assez, la voirie et les travaux de protection ou d'amélioration des terres, qui sont exécutés par un syndic pour le compte des intéressés. La police est au seigneur, l'enseignement et l'assistance restent au curé ; en Angleterre, par exception, la paroisse civile soutient aussi les pauvres et donne parfois l'instruction. Somme toute, la localité rurale paie l'impôt au seigneur, à l'église, à la province et au roi, sans rien exécuter par elle-même, si ce n'est ce qui lui est matériellement indispensable, les chemins communs ou les travaux collectifs d'intérêt agricole. Autour de ce noyau originaire et essentiel des fonctions communales, viennent peu à peu s'adjoindre, à partir des dernières années du siècle dernier, la police d'abord, puis, directement ou par l'intermédiaire d'établissements spéciaux, l'assistance, et en dernier lieu l'instruction. Dans la Prusse orientale, il faut attendre jusqu'au milieu du siècle présent pour voir s'opérer cette transformation, plus malaisée qu'ailleurs. Partout en ce siècle s'accroissent dans une mesure considérable les exigences de cette *triplex necessitas* de la société locale, la voirie perfectionnée, l'instruction

assurée, l'assistance développée, et les budgets plient sous la charge qu'ils assument ou qu'on leur impose : la commune rurale paie cher sa part de la puissance publique.

Tout différent fut le rôle des villes, qui, dès le moyen âge, revendiquèrent dans l'activité sociale de chaque pays une place prépondérante : tantôt pouvoirs politiques indépendants, possédant armée, diplomatie, justice et police propre, tantôt pouvoirs administratifs plus ou moins autonomes dans l'État naissant, pouvoirs publics toujours. De bonne heure, en France et en Angleterre, plus tardivement en Flandre et en Allemagne, les fonctions de l'ordre politique firent retour à l'État, en même temps que l'indépendance ou l'autonomie des villes s'affaiblissait ou disparaissait. Durant tout l'ancien régime, l'assistance et l'instruction ne formèrent qu'exceptionnellement des services municipaux ; par contre, la voirie et les autres travaux urbains acquirent rapidement et partout un développement proportionnel à l'importance des villes. En ce siècle, avec l'accumulation de la population dans les grands centres, avec la rapide croissance des villes, les dépenses s'enflent démesurément dans les budgets municipaux. La voirie, l'hygiène publique, le soin des intérêts matériels et moraux de la population ouvrent à l'édilité urbaine un vaste champ libre dans lequel elle s'engage parfois sans mesure ; l'instruction et l'assistance se développent dans leurs formes et dans leurs applications, imposant aux autorités locales des charges de plus en plus lourdes ; par-

tout le régime démocratique se montre coûteux, parfois ruineux.

On voit que la répartition des fonctions locales entre l'État et la commune, comme entre la commune et les particuliers, n'a cessé de varier dans le cours de l'évolution historique de la société communale. Villes et communes rurales ont toujours tendu à accroître leurs attributions aux dépens de l'initiative privée, depuis leur renaissance à l'origine des temps modernes jusqu'à l'ère actuelle du socialisme municipal. De plus, depuis un demi-siècle, c'est le pouvoir central, c'est l'État lui-même qui semble vouloir dépouiller les communes à son profit d'une part de ces mêmes attributions. — Ce qu'il adviendra de ce partage des pouvoirs entre la société locale d'une part, et d'autre part l'État et les particuliers, il est difficile de le prévoir. En certains lieux, l'initiative municipale semble devoir prendre une part d'influence croissante, comme en Angleterre, où tant de grands travaux d'utilité collective, canaux, ports, bassins, sont constamment entrepris et défrayés par le *local government*. D'autre part, nous citerons deux services primordiaux, la police locale et l'instruction primaire, qui, en France et en Prusse, se centralisent actuellement aux mains de l'État, sauf le concours financier des communes, et l'on pourrait donner nombre d'exemples d'un mouvement analogue dans d'autres pays. Centrifuge chez les Anglo-Saxons, l'activité administrative paraît être centripète dans les pays germaniques ou latins ; la répartition pratique des

services semble devoir favoriser l'État sur le continent, et en Grande-Bretagne les autorités locales. Ainsi la lutte persistante entre l'étatisme et le particularisme ne donne pas partout des résultats identiques. Même au cours de ce siècle, l'évolution des fonctions communales n'a été ni régulière, ni universelle ; dans chaque pays elle s'est modelée d'après le caractère national, les mœurs publiques et les tendances sociales ; aujourd'hui elle est, ici et là, à des phases diverses de son progrès.

Que dire, après cela, de la doctrine qui, voyant dans l'association communale un syndicat purement privé, veut restreindre ses attributions à la gestion des intérêts matériels et nécessairement collectifs qui naissent dans chaque localité de la proximité immédiate de l'habitation ou de la propriété ? La communauté locale est-elle limitée par essence aux objets indivis et indivisibles dont la jouissance est forcément commune, et auxquels personne n'a le droit de se soustraire, parce que ce serait condamner son voisin à un dommage que l'on peut accepter pour soi, mais non imposer à autrui ? Tout service, autre que celui de la voirie locale ou celui de l'hygiène publique, est-il par nature en dehors des fonctions propres, naturelles et légitimes de la société locale, et, si cette société locale entreprend d'y satisfaire, est-ce par abus, dépassement de droits et usurpation sur les pouvoirs d'autorités ou de sociétés différentes ? La commune n'est-elle en elle-même qu'un groupe-

ment économique d'intérêts privés, opposable à l'État, seule association d'ordre public?

C'est, à notre sens, chose un peu arbitraire et illusoire que de vouloir limiter ainsi, en règle absolue et par un raisonnement abstrait, le champ d'action de la société locale, lequel n'est, en aucun temps, librement fixé par le législateur, mais se détermine naturellement et nécessairement à toute époque, d'après les conditions sociales existantes et les besoins actuels de la communauté. Les services auxquels on veut restreindre le rôle et la fonction de l'association communale, — services matériels nés de la solidarité physique qui unit les habitants de la ville ou du village, — sont, à vrai dire, les services essentiels et inévitables de la société locale, lui appartenant par nature, et qui ne peuvent être remplis que par elle. Elle y satisfait à toute époque, tant bien que mal, lors même qu'elle n'est pas légalement organisée, comme ce fut le cas de la communauté rurale sous l'ancien régime. Ils constituent l'origine historique et la raison d'être primitive de la commune actuelle. Mais, auprès de ces besoins physiques et primordiaux, il y a dans la société locale d'autres intérêts communs, moins immédiats, moins directement matériels et qui se développent plus tardivement; qui, bien que localisés par nature, pourraient être pratiquement confiés soit à l'État, soit à la commune, soit à des associations privées; dont la commune revendique la charge, parce qu'elle croit pouvoir y satisfaire

mieux et à meilleur compte que personne, ou qu'elle sent que c'est pour elle un devoir de conscience d'y satisfaire. L'association locale a partout ajouté à sa fonction essentielle, nécessaire et permanente des attributions accessoires, contingentes et variables ; c'est aussi ce qu'a toujours fait l'État, qui joint lui-même à son rôle originaire de protection intérieure et extérieure une somme de pouvoirs supplémentaires égale à la somme des droits individuels que ses membres ont trouvé avantage à abandonner à la communauté. Ce développement de fonctions est naturel et fatal dans les sociétés avancées dont les besoins s'accroissent et se compliquent sans cesse ; il est légitime, dans la limite pratique des services nécessaires que la commune peut remplir avec de meilleurs résultats et de moindres frais que des particuliers isolés ou associés d'une part, et de l'autre que l'État lui-même.

Est-il vrai que la nature des services communaux soit essentiellement distincte et différente de celle des services de l'État, ceux-ci représentant des services publics, ceux-là constituant de simples services privés d'intérêt commun ?

Examinons de près les diverses espèces de services rendus aujourd'hui par les autorités communales au public et le caractère propre de chacun d'eux [1]. Nous en distinguons immédiatement de

[1] Nous laissons ici de côté les services qui n'appartiennent aux communes de certains pays que par accident et à titre spécial, tels que les dépenses de justice, de culte, de service militaire, etc.

plusieurs sortes. D'abord, dans tous les pays, les autorités locales ont une police, font l'assistance, et donnent l'instruction. Ces services, répondant à une nécessité générale et collective, formant la condition de l'existence et du progrès de la société locale dans les temps modernes, obligatoires par là même pour l'autorité qui les remplit, relèvent de l'ordre public, et présentent pour tout le monde un intérêt identique [1], virtuel, impossible à évaluer ou à mesurer matériellement. En second lieu, l'une des plus lourdes charges de la commune urbaine ou rurale, c'est le soin et l'aménagement de la voirie, avec ses annexes, nettoyage et éclairage, égouts, canalisations, et tout ce qui concerne la propreté des emplacements publics et la facilité de la circulation. Personne ne niera que l'intérêt public ne soit ici aussi visible et aussi puissant que dans le premier cas. Seulement, en pratique, il se trouve que ces services procurent indirectement et par surcroît un bénéfice ou un profit spécial, matériel et mesurable, à certaines propriétés ou à certaines catégories de propriétés particulières. Une rue ouverte donne une plus-value certaine aux immeubles en bordure, et les loyers des immeubles urbains sont directement influencés par les conditions de salubrité et commodité des voies et du quartier ; dans les campagnes, la construction et le bon entretien des chemins vicinaux facilitent la culture, réduisent ses frais généraux, et augmentent ainsi la valeur de la propriété fon-

[1] En principe, mais non matériellement égal ; il paraît évident que le pauvre y gagne plus que le riche.

cière. L'utilité privée s'ajoute donc ici, dans une mesure variable, mais toujours appréciable, à l'intérêt public. Enfin il est une troisième catégorie de fonctions communales où cet intérêt public n'existe plus, où l'on ne se trouve en présence que de services de nature privée, d'ordre économique, rendus nominativement et moyennant rétribution aux particuliers qui en réclament le bénéfice. Tels, dans les localités rurales, les travaux d'intérêt agricole, ou, en matière urbaine, l'ensemble de ces institutions ou exploitations dans lesquelles les villes modernes se sont toutes plus ou moins engagées, abattoirs, marchés, fournitures d'eau, poids et mesures, théâtres, entreprises d'éclairage en Allemagne ou en Angleterre, transports urbains dans quelques pays, caisses communales d'épargne en Prusse, etc., opérations diverses qu'on jugera parfois abusivement classées parmi les services communaux, mais qu'on voit néanmoins exécutées aujourd'hui par un nombre considérable de municipalités.

Ainsi il est conforme à la nature des choses de diviser les différentes espèces de fonctions remplies par les communes en trois catégories, dont l'une vise l'ordre public, l'autre concerne exclusivement l'utilité privée, et la dernière, participant à la fois des deux autres, relève de l'intérêt public tout en affectant d'une manière indirecte et par surcroît certains intérêts particuliers. — Entre ces trois catégories d'attributions, un classement rigoureux est difficile à déterminer d'une manière absolue. L'affectation spéciale d'un service ou d'un autre

peut varier suivant les pays, c'est ce qui a lieu pour l'instruction primaire par exemple; mais le cadre général des opérations reste toujours identique. D'autre part, le rapport entre chaque ordre de fonctions n'est pas fixe. Il s'est largement modifié au cours des temps ; en ce siècle, dans tous les pays, l'intérêt général a eu tendance à prédominer plus ou moins sur l'intérêt particulier, tandis que l'avènement de la démocratie transformait un plus ou moins grand nombre de besoins communs et privés en nécessités publiques et collectives. — D'ailleurs, comme les autorités locales, l'État a, lui aussi, des services publics et des services privés à remplir. Police générale ou police locale, instruction moyenne ou instruction primaire, voirie nationale ou voirie communale, ce sont là des services de même caractère, d'objet semblable, en un mot d'ordre public les uns et les autres ; on remarquera seulement que quelques-uns des services de l'Etat, l'armée, la diplomatie, la justice, la police centrale même, sont en outre ce que ne sont pas les services communaux, des services politiques, rentrant dans les attributions nécessaires d'une nation pour qu'elle subsiste en tant que nation. L'État a aussi ses fonctions d'ordre privé; il suffira de citer la poste ou le télégraphe, pour ne prendre que des exemples généraux; souvent il se fait, à tort ou à raison, assureur, entrepreneur de transports, banquier, etc. — Ainsi la nature intrinsèque des services communaux n'est pas, à notre sens, essentiellement distincte de celle des services de l'État, les services purement politiques étant d'ailleurs mis

à part. La différence des uns aux autres réside d'abord dans une localisation plus ou moins étroite de l'objet matériel des opérations. D'autre part, le rapport existant entre les services publics et les services privés est tout différent en matière communale de ce qu'il est au budget de l'État ; dans le domaine des fonctions locales, les avantages ou les bénéfices d'ordre économique ou matériel tirés par les particuliers des services privés, ou même de certains services publics, l'emportent sur l'intérêt public, identique pour tous, né de l'exécution des services généraux de la commune ; pour l'État, c'est, de toute évidence, le contraire qui est vrai.

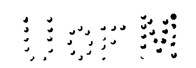
L'un des faits essentiels qui se dégagent de l'étude des dépenses communales, c'est qu'une part considérable de ces dépenses, et une part croissante, au lieu d'être librement consentie, réglée et votée par les autorités locales, leur est aujourd'hui imposée d'en haut, arbitrairement et sans recours. Tantôt ce sont des services étrangers et extérieurs pour lesquels on met la commune à contribution ; tantôt c'est un de ses propres services qu'on organise d'office et sur des bases nouvelles, doublant ou décuplant ses frais. Le pouvoir local n'est pas consulté sur l'utilité ou l'opportunité de la dépense, ni admis à la direction de l'opération ; il reçoit un ordre, ou une simple facture, et doit payer là-dessus. La commune n'est plus une personne morale, vivante et agissante, maîtresse d'elle-même, de ses ressources et de son budget, mais un mineur dont on gaspille la fortune

au lieu de la faire valoir, un interdit dont les biens sont livrés à un tyran, l'État, et à des intrus, les départements.

Dans presque tous les grands pays européens, les communes sont légalement obligées de concourir aux dépenses de certains services généraux qui, par leur nature, relèvent exclusivement de l'État : justice, organisation militaire, instruction supérieure, ou qui, d'après les statuts, appartiennent de droit à l'autorité centrale, police et instruction primaire en Prusse. Ainsi il suffit qu'un service de l'État soit localisé dans son objet — et ils le sont tous plus ou moins — pour que l'État, abusant de sa situation supérieure et de son pouvoir souverain, puisse exiger des localités un subside pour une affaire qui ne la regarde ni ne l'intéresse, qui reste en dehors de son cercle d'attributions et de son droit de direction. D'autre part, voici en France deux services proprement communaux, la voirie locale et l'instruction primaire, pour lesquels l'État, se fondant sur l'intérêt public, a imposé aux municipalités des dépenses évidemment exagérées ou mal réglées, prématurées ou hâtives, et hors de proportion avec les possibilités financières des pouvoirs locaux. Tuteur des communes, l'État les excite à la prodigalité, accapare le gros de leurs ressources et les oblige à se surcharger d'impôts ou à emprunter. Son droit légal de contrôle a fait place à un pouvoir tyrannique de contrainte. C'est là un abus contre lequel on ne saurait s'élever avec trop d'énergie. Il faut protester contre cette intervention du pouvoir central sur un domaine qui n'est pas le sien, contre

cette ingérence illégale dans des attributions qu'il a confiées à d'autres. Il faut dénoncer cet excès de pouvoir exercé par une autorité publique sur d'autres autorités publiques. Les ressources communales doivent être réservées à des services communaux, et, au lieu d'une pénétration croissante, c'est une séparation progressive qu'on doit réclamer entre l'État et les pouvoirs locaux dans leurs services de dépenses, c'est l'affranchissement des deniers communaux qu'il faut arracher à l'absolutisme de l'État.

Après l'État, voici les départements qui viennent à leur tour mettre à la charge des localités une série de dépenses, qui correspondent, à la vérité, à des services de nature communale, mais à des services dont les municipalités n'ont ni la direction, ni le contrôle, ni la responsabilité. Ici encore, c'est en France surtout que nous avons à prendre nos exemples. En matière de voirie et d'assistance, divers services d'ordre intercommunal ou mixte sont gérés par les conseils généraux qui répartissent tout ou partie des dépenses sur les communes du territoire, sans règle équitable, c'est-à-dire sans égard à l'intérêt des diverses localités. Les communes paient leurs contributions sans contrôle et sans garantie pour des services qui les touchent directement, mais à l'exécution desquels elles ne participent pas. Encore une fois, les localités n'ont pas ici la libre disposition de leurs ressources. Or de ce que les autorités locales d'une région donnée ont à l'exécution d'un chemin, à



l'entretien d'un hospice, un intérêt commun, mais en même temps un intérêt variable, on conclura sans doute qu'il est essentiel de leur attribuer dans la direction du service et dans la charge des dépenses une part proportionnelle à cet intérêt. La plupart des pays étrangers ont obtenu ce résultat par le moyen des unions des communes, seules capables d'assurer la gestion collective de ces services d'ordre intercommunal. Dans ce système, en effet, les sommes payées par les localités ne sont plus des subventions arbitrairement fixées, mais de véritables dettes communales, liquides, avérées et contractées pour des services organisés et dirigés par les communes proportionnellement à leur part respective d'intérêt. En France, il serait d'autant plus nécessaire de favoriser le développement de ces syndicats, déjà prévus par une loi récente, mais qui ne paraissent guère être entrés dans le domaine de l'application, que nos communes sont plus petites que partout ailleurs sur le continent, sauf en Prusse. Nous avons aujourd'hui 17.000 communes ayant moins de 500 âmes, 4.328 qui n'ont pas 200 habitants, 653 de moins de 100 et deux qui n'en ont que 24. Ces petites communes ne peuvent évidemment s'acquitter qu'à grand'peine de toutes les charges qui leur incombent, et trouveraient dans l'association avec les communes voisines le moyen de satisfaire à leurs besoins communs en diminuant les frais généraux de chaque service. Quels que soient, d'ailleurs, les procédés employés, le résultat qu'il est indispensable d'obtenir, c'est d'assurer à

chaque localité, dans chacun des services intercommunaux, une part dans le pouvoir de direction proportionnelle à sa part dans les charges; ici encore, il faut réserver les deniers communaux aux dépenses proprement communales, rendre les autorités locales maîtresses de leurs ressources, et faire des budgets locaux des budgets véritablement indépendants.

Le trait prédominant qui ressort de l'examen des dépenses locales au siècle présent, c'est leur accroissement énorme et universel. En France, de 1836 à 1877, seules dates extrêmes pour lesquelles les statistiques donnent quelques renseignements détaillés, le montant total des dépenses de toutes les communes, Paris excepté, s'est élevé de 117.793.130 francs à 713.630.063 francs, augmentant ainsi de six fois et demie environ en quarante années. Dans ce même espace de temps, les dépenses spéciales de la voirie se sont accrues dans les budgets communaux de cinq fois et demie, celle de la voirie de cinq fois, celles de la police de dix fois, celles de l'Assistance de deux fois, celles du service des emprunts de trente fois environ. Comme le chiffre des dépenses, le chiffre des recettes a augmenté pendant la même période d'environ six fois et demie, passant de 125.310.063 francs à 921.952.673 francs. D'après la statistique plus récente, mais moins détaillée, de l'année 1891, on voit que, de 1836 à 1891, soit en cinquante ans, les dépenses ordinaires des communes (Paris excepté) se sont élevées de 83.830.926 francs à

376.927.942 francs, soit d'environ quatre fois et demie [1].

Hors de France, dans les autres États européens, on observe des faits analogues, mais l'insuffisance des documents statistiques nous force à rapprocher nos points de comparaison. En Angleterre [2], les dépenses locales payées sur les ressources ordinaires se sont accrues d'un cinquième dans le court espace de temps compris entre les années 1885 et 1891, et celles qu'ont couvertes les emprunts et les ressources extraordinaires ont monté d'un huitième dans la même période ; de 1880 à 1890, les recettes provenant des *Rates* ont augmenté d'un quart et le produit des subventions ou dotations a triplé. Si l'on considère l'Italie [3], on voit qu'en vingt ans, de 1871 à 1891, les dépenses ordinaires, extraordinaires et facultatives des communes s'y sont élevées de plus des deux tiers, passant du chiffre de 325.326.313 francs à celui de 529.713.430 francs, pendant que le montant des impôts communaux passait du chiffre de 177.510.493 francs à celui de 330.882.391 francs. En Prusse [4] enfin, où toute statistique de la progression des dépenses locales fait défaut, on trouve

[1] Voir pour la France : le *Rapport à l'Empereur sur la situation financière des communes en* 1862, la *Situation financière et matérielle des communes en* 1877, et la *Situation financière des communes de France et d'Algérie* (publication annuelle).

[2] *Local Taxation returns*, 1889-1890, 1891-1892.

[3] *Bilanci comunali e provinciali*, 1891, pp. XVI, XXXIX, XLI, XLIII.

[4] *Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden*, 1883-1884, pp. 271 272 et suiv.

que les produits des impôts communaux a monté, de 1876 à 1883, de la somme de 139.258.243 marks à celle de 171.714.985 marks, soit d'environ 22 0/0.

Voilà donc les faits : partout en ce siècle les fonctions communales se sont accrues sans mesure, et avec elles les dépenses payées et les ressources perçues par les communes. Partout l'activité communale a augmenté, et en tout sens, dans chacune des directions de la vie collective, soit spontanément, soit sous la pression de l'autorité supérieure. Services publics et services industriels ont grandi parallèlement et en concurrence ; en quelques dizaines d'années, le chiffre des budgets locaux a quintuplé. A ce phénomène il y a plusieurs causes ; les faits sociaux les plus simples sont toujours le produit de causes multiples, et ces causes sont nécessairement plus complexes que les faits qui les résument en les réalisant. — Tout d'abord, il y a une cause immédiate et évidente, c'est le développement naturel des sociétés, en particulier de la société locale. Depuis cent ans, dans la société locale, comme dans cette société plus large qui est l'État, la marche des choses et des idées s'est précipitée, et, en un siècle, la transformation a été mille fois plus sensible qu'au cours des trois siècles qui ont précédé. La vie s'est compliquée, j'entends la vie publique ou collective, comme la vie individuelle et privée. Favorisés par les progrès de la science, par ceux de l'industrie et de la richesse générale, les besoins se sont multipliés, se poussant les uns les autres, excités par la concurrence, grandis par le succès. Ce

minimum variable du bien-être, qu'on appelle le « nécessaire », a élargi ses exigences, reculé ses limites, dans le domaine de l'utilité particulière, en matière de voies de communication ou d'hygiène générale, par exemple, aussi bien qu'en matière de nourriture, de vêtement ou d'habitation. Non moins exigeants que les intérêts matériels, les intérêts moraux ou intellectuels des individus se sont à leur tour développés en raison progressive. Enfin une lente révolution économique a changé la répartition des habitants à la surface du pays, et la concentration croissante de la population dans les villes a créé, avec des conditions nouvelles de vie locale, tout un ordre nouveau de besoins communs, un champ d'activité sans limite ouvert à l'initiative individuelle ou associée. — Cette initiative, comme les besoins mêmes des individus ou des sociétés, a largement progressé en ce siècle, mais elle a progressé moins vite que ces besoins qui demandaient satisfaction, elle n'a pu suivre la marche des intérêts sans cesse grandissants et multipliés. Dans tous les pays, en présence de ce développement précipité des besoins collectifs, on s'est habitué à demander proportionnellement de plus en plus à l'autorité publique, et de moins en moins à l'initiative privée : l'autorité locale, la commune, comme l'autorité centrale, l'État, chacune en son domaine, a absorbé et concentré en elle-même une quantité toujours croissante de droits et d'intérêts, de pouvoirs et de devoirs. Non pas que l'initiative privée se soit sensiblement affaiblie, que l'énergie individuelle se soit

émoussée, que l'esprit d'entreprise ait molli ; on en trouve l'éloquent témoignage dans tant de grandes et belles œuvres dues à l'initiative des particuliers, sur tous les domaines de l'activité sociale qui, par nature, échappent à la mainmise de l'autorité publique. Mais celle-ci, par une politique de méfiance et d'obstruction, par une méthode de réglementation décourageante et par une tendance constante au monopole, n'a cessé d'opprimer l'initiative privée, d'entraver son progrès, d'énerver les ressorts de son activité. Comme l'État dans le cercle des intérêts généraux, la commune, dans le cercle des intérêts locaux, s'est faite la providence universelle : voilà une seconde cause qui a dû concourir à l'extraordinaire développement des fonctions et des dépenses communales en ce siècle. — Il y en a une dernière, c'est l'avènement effectif ou progressif de la démocratie dans l'État d'abord, puis dans la société locale. Le régime démocratique donne à tous les membres de la communauté une égale part de la puissance publique, c'est-à-dire du pouvoir de contrainte et du pouvoir d'imposition ; or, dans chaque société, *le plus grand nombre*, qui jouit de cette part qu'on lui attribue sans en subir la contre-partie, la charge financière, et exerce la toute-puissance qu'on lui confie sans en sentir la responsabilité, doit fatalement tendre à développer, avec ses droits et ses privilèges, les devoirs et les obligations de la puissance publique. Dégageant toujours l'intérêt général des intérêts privés qui l'enveloppent, transformant partout les besoins privés et communs

en besoins publics et collectifs, le régime démocratique multiplie sans limite et sans raison les services rendus par la collectivité à l'individu, c'est-à-dire par tous à quelques-uns ; il se traduit nécessairement par un développement des fonctions des dépenses et des impôts de la communauté. Prodigue par nature, il est exigeant et d'humeur difficile, il ne connaît pas de mesure et ne comprend pas de transition ; il ne sait ni compter ni administrer ; il dilapide nécessairement. Un frein matériel lui est indispensable, et, la plupart du temps, ce frein lui fait défaut. Voyez en France, en Suisse et aux États-Unis, dans les pays qui se sont faits les promoteurs du régime, où la démocratie a trouvé son premier berceau : c'est là aussi que le développement des services locaux a été le plus rapide.

De cet accroissement des fonctions communales, il faut faire deux parts. Tantôt la commune a pourvu à des services nécessaires que ne pouvait remplir l'initiative privée, tantôt elle a donné satisfaction à des besoins qui ne répondaient pas à cette condition. On entend par socialisme municipal la tendance [1] qui porte les autorités communales à prendre à leur charge certains services qui ne présentent pas un caractère évident de nécessité, ou certains services que l'initiative pri-

[1] Le mot de socialisme, vague comme tant d'expressions de notre vocabulaire économique, ne représente guère que des tendances ; chacun peut être à la fois le « socialiste » de quelqu'un et le « libéral » de quelque autre ; il faut se garder en cette matière des définitions théoriques et de l'abus des mots.

vée pourrait remplir elle-même aussi bien. Dans tous les grands pays, les municipalités sont toutes plus ou moins entrées dans la voie du socialisme. Théoriquement, on reconnaîtra qu'il est impossible de déterminer avec exactitude quel est le premier pas qui a marqué l'orientation nouvelle de l'administration locale. Un service donné est-il vraiment nécessaire, pourrait-il être rempli d'une manière satisfaisante par l'industrie libre et concurrente, voilà deux questions qui se posent au sujet de chacune des fonctions nouvelles revendiquées en ce siècle par les communes, et dont la solution comporte un élément irréductible d'arbitraire et d'appréciation personnelle. Restons dans le domaine des faits saillants et des exemples. — En Grande-Bretagne les municipalités remplissent aujourd'hui tout un ordre de services de nature industrielle qui aurait fort bien pu être abandonné à l'initiative privée, fournitures d'éclairage public et privé, systèmes de canalisation d'eau, tramways et chemins de fer urbains; on voit que le socialisme local de l'Angleterre a revêtu en quelque sorte une forme industrielle. — En Prusse, les tendances des administrations municipales, ayant pour objet l'amélioration facultative ou impérative du sort des classes ouvrières, pourraient peut-être être qualifiées plus justement de *sociales* que de *socialistes;* c'est ce dont témoignent un grand nombre d'institutions communales d'ordre philanthropique, caisses d'épargne ou d'assurance, écoles spéciales d'arts ou de métiers, etc... — En France, on peut dire que le socialisme municipal

affecte un caractère plutôt politique et représente le plus souvent un instrument de concurrence électorale ; n'en donnons pour exemple que la construction abusivement multipliée de maisons d'école inutiles. — Ainsi, en chaque pays, le même phénomène s'est développé avec ses formes particulières, sa nature spéciale et ses limites propres ; universel comme les causes qui l'ont produit, il varie partout dans son aspect et son importance, suivant le caractère de chaque race et les tendances naturelles de chaque peuple.

S'il est difficile de dire où commence et où finit le socialisme municipal, il n'est pas plus aisé de déterminer *a priori* jusqu'à quel point il peut être utile et légitime, et à quel moment il devient abusif et nuisible. Ici encore, la question est avant tout d'appréciation pratique, et ne peut se résoudre que sur le terrain des faits en prenant considération, dans chaque pays, des mœurs publiques, des capacités sociales et de la valeur personnelle de l'individu. Allemands et Anglais peuvent, sans aucun doute, aller plus loin que nous dans la voie du socialisme local, et d'une façon générale il semble qu'on puisse dire que les nations latines devront toujours se montrer plus réservées sur ce point que les races germaniques. L'administration prussienne, forte et souple, douée d'activité et d'équité, attire et justifie la confiance du public, en dépit de ses procédés autoritaires et inquisitoriaux qui ne froissent guère les particuliers, eux-mêmes doux et faciles à diriger. En Grande-Bretagne ce sont les intéressés eux-mêmes qui,

pour une large part, dirigent les affaires locales, ils *sont* l'administration; celle-ci présente aussi peu que possible la forme vexatoire, le caractère arbitraire de la contrainte supérieure; d'autre part, l'individu possède naturellement l'habitude des affaires collectives, il a le sentiment public et la conscience de la solidarité sociale, il sait que les intérêts de tous sont les intérêts de chacun. En France, l'insuffisance de l'esprit public nous empêchera longtemps de suivre l'Allemagne et l'Angleterre dans la voie où elles nous ont précédé. Sans doute il pourrait y avoir des avantages sérieux, de notables garanties de désintéressement et d'impartialité, un certain privilège de stabilité, et une évidente économie pratique, à confier aux municipalités urbaines l'exploitation de tels ou tels services qu'en France on les oblige à concéder à l'industrie particulière. Mais il est évident que les pouvoirs locaux n'ont pas encore chez nous les qualités nécessaires pour pouvoir utilement prendre cette charge et cette responsabilité ; l'esprit de parti, le défaut de séparation nette entre les affaires et la politique, les abus du régime électoral, le défaut de permanence des administrations locales et le progrès des doctrines communistes, doivent nous rendre plus prudents que nos voisins, quitte à ce que cette rigueur nous fasse passer pour arriérés. En France, le domaine d'action des autorités locales doit s'arrêter là où l'initiative privée commence à être capable.

A tout prendre, il ne nous semble d'ailleurs

pas que le danger actuel réside chez nous dans l'extension abusive du cercle d'attributions des autorités communales ; la centralisation administrative a cela de bon, qu'à part quelques exceptions la France s'est maintenue plus longtemps que les autres pays indemne des exagérations du socialisme municipal. Mais le mal a chez nous une autre forme, et contre ce danger spécial, loin d'être protégés, nous avons été désarmés. Il y a quelque chose de plus grave, peut-être, par sa signification et ses conséquences, que l'adjonction injustifiée des attributions nouvelles, c'est la gestion *communiste* des services existants, c'est l'abus de la gratuité administrative. Or, dans presque toutes les fonctions de la vie communale, on trouve chez nos municipalités une tendance à *donner* les services au lieu de les *vendre*, ou à les concéder à un prix moindre que le prix dû, c'est-à-dire leur prix de revient, de manière à faire retomber sur la communauté entière la charge totale ou partielle des avantages dont profitent seuls quelques-uns de ses membres ; les services semblent tous, plus ou moins, être gérés *selon un principe d'assistance*. Voilà aujourd'hui, plus que le socialisme proprement dit, le véritable danger de la démocratie communale : danger financier, car aucun budget ne pourra combler les déficits grandissants; danger moral, car on viole le sentiment de l'équité et de la solidarité; danger social surtout, car, comme l'assistance favorise le paupérisme, la gratuité est une prime officielle à la paresse. Voilà le mal contre lequel l'État et le

gouvernement n'ont pas su prémunir les autorités locales ; c'est vers cette forme de communisme qu'au contraire ils les ont poussées, manquant ainsi à leur fonction la plus noble qui était de diriger, d'élever et de préserver la démocratie locale.

L'accroissement des attributions communales, avec son double corollaire, le socialisme et le communisme municipal, ne laisse pas d'exposer les finances des communes modernes, et particulièrement des villes, à des risques fort graves. A la vérité, les embarras pécuniaires ne sont pas chose nouvelle pour les municipalités, et l'histoire des deux derniers siècles de l'ancien régime est pleine du souvenir de la dilapidation des ressources locales, et des expédients ingénieux ou violents employés par les villes pour subvenir à l'excès de leurs charges. En France, on sait que les rentes sur les hôtels de ville étaient loin de se toucher régulièrement. En Prusse, au commencement du XVIII^e^ siècle, Frédéric-Guillaume I^er^ se voyait contraint de soustraire la gestion des finances municipales aux conseils de villes pour les confier à des commissaires spéciaux nommés par le roi. Au cours de ce siècle, les difficultés financières des localités se sont singulièrement accrues, avec l'extrême développement des attributions communales et le progrès du régime démocratique. C'est que, dans les budgets locaux comme dans les budgets d'États, les ressources sont d'ordinaire d'autant plus étroites que les dépenses sont plus élastiques ; c'est que la démo-

cratie, telle qu'on la pratique actuellement, favorise presque nécessairement la mauvaise gestion des finances. Si en effet « c'est la minorité aisée ou riche qui paie la plus grosse part des frais, par l'effet du suffrage universel, c'est la majorité pauvre ou demi-pauvre qui a la part prépondérante dans le vote, et le grand nombre qui vote peut impunément surcharger le petit nombre qui paie [1] ». Le mal n'est pas si grand dans les pays où la démocratie n'est pas encore parvenue à l'absolutisme local, où elle est restée soumise à un régulateur naturel, suffrage par classes ou adjonction des plus imposés. Là, au contraire, où les petits contribuables sont dégrevés et les gros surimposés, où néanmoins le titre électoral est égal pour tous, y compris ceux qui ne paient rien, la dilapidation financière est, comme l'augmentation des dépenses, fatale et sans limite. La mauvaise administration des municipalités américaines est proverbiale ; en Suisse, Zurich a une dette dont le montant par tête d'habitant dépasse de moitié celle de la Ville de Paris ; nous pourrions citer telle ou telle ville française qui en est réduite aujourd'hui à emprunter pour payer les intérêts de ses dettes. D'ailleurs, en nul pays, l'État, tuteur des communes, n'a su remplir le premier devoir de la tutelle légale, qui est le contrôle financier ; prodigue pour lui-même ou économe, il s'est toujours montré impuissant dans

[1] H. Taine, *Les Origines de la France contemporaine. Le Régime moderne*, I, p. 432.

la surveillance pécuniaire des autorités placées sous sa garde, il a négligé ou violé les intérêts dont il avait pris la charge. Peut-être, sous le contrôle rigoureux d'un gouvernement énergique, les finances locales eussent-elles pu supporter sans atteinte la crise qu'elles ont traversée en ce siècle, et amorti, par un développement de leurs revenus, la progression de leurs charges ? C'est ce que révélera l'étude des ressources communales.

# CHAPITRE III

## RECETTES COMMUNALES

Revenus domaniaux. — Subventions. — Système fiscal : Prusse, Italie, Belgique, France, Angleterre, États-Unis.

Trois grandes catégories de ressources figurent aux budgets communaux : les revenus domaniaux, les subventions et les recettes fiscales. Ces divers produits, permanents et en quelque sorte normaux, représentent les ressources ordinaires des communes; les ressources extraordinaires comprennent principalement les dons et legs, et les emprunts [1].

### REVENUS DOMANIAUX

L'existence du domaine communal est un fait dont la signification historique et la portée sociale dépassent de beaucoup l'intérêt purement finan-

1 La langue administrative donne aux mots « recettes ordinaires » et « recettes extraordinaires » une acception spéciale relative à la comptabilité ; nous restituons à ces mots leur signification naturelle.

cier. Ses sources remontent à la naissance de la société locale, et peut-être la nécessité des domaines communs, des « communaux », a-t-elle constitué, dans les campagnes, l'origine même de la commune primitive. Son extrême généralisation, sa longue persistance, témoignent et résultent du rôle essentiel rempli par ces premiers embryons de l'autorité locale dans le travail de l'exploitation du sol. Au cours des temps, son importance devait fatalement diminuer avec les transformations survenues dans la fonction sociale et le caractère intrinsèque de la commune; elle est cependant encore prépondérante aujourd'hui dans plusieurs grands pays européens.

Propriétaire exclusive du sol, la communauté primitive, agraire ou villageoise, d'où est sortie presque partout la commune moderne, ne répartissait pas d'ordinaire la totalité des terres entre ses membres, entre les exploitants, mais en réservait une partie, dont l'usage même restait collectif, pour servir aux besoins privés et communs des cultivateurs, des parts prenants, pacage, chauffage, etc. C'est cette portion du territoire, d'autant plus étendue et plus nécessaire que la culture était elle-même plus primitive, nommée *Gemein* ou *Gemeine Mark* en Allemagne, en Angleterre *Common*, en Suisse *Allmend*, qui représenta partout la forme première du domaine communal. La propriété collective du sol, accompagnée des partages périodiques de jouissance, dura, dans certaines parties de l'Allemagne, jusqu'au milieu du siècle dernier; elle disparut de bonne heure en

France pour faire place à la propriété individuelle : les « communaux » lui survécurent, parce que les besoins auxquels ils avaient pour but de satisfaire restaient identiques, et ne devaient s'atténuer qu'à la longue avec les progrès de la culture moderne. Ils trouvèrent une ennemie dans la féodalité, qui attribua aux seigneurs la propriété d'une grande partie des terres et des bois des communes. En France, la conservation des communaux ne fut assurée, et leur service réglé, qu'à partir du XVII^e^ siècle [1]; encore les partages avec les seigneurs demeurèrent-ils fréquents, sous le nom de « triages », jusqu'en 1789. Au partage de jouissance entre les habitants, fréquemment pratiqué à la fin de l'ancien régime, la Révolution substitua le partage obligatoire en propriété, dans le but de créer une classe de paysans favorables au nouvel ordre de choses. La mesure fut suspendue dès l'an IX, mais, tant par l'effet des ventes que par celui du partage, le nombre des communaux avait sensiblement diminué pendant cette période, et depuis il n'a cessé de décroître dans tous les pays. De nos jours, le partage des communaux a repris faveur en bien des contrées. dans l'Italie méridionale par exemple, comme palliatif des crises agraires [2]. En Angleterre même, les paroisses peuvent être autorisées à acquérir par

[1] Glasson, *Communaux et Communautés dans l'ancien Droit français*, p. 23.

[2] On a pu voir récemment, aux environs de Messine, 2.000 hectares de terre répartis entre sept cent quatre habitants indigents.

expropriation des terres cultivables pour les louer par petits lots à des ouvriers; du partage des communaux, on voit ainsi le passage insensible et graduel aux premiers essais de « communalisation de la terre ».

Les « communaux » ne constituent pas la forme unique du domaine communal. A côté des terres dont la jouissance est abandonnée aux habitants, il y a les biens propres, utilisés ou exploités directement par les communes, provenant des dons ou legs reçus, des fondations particulières, etc. : immeubles, terres, valeurs mobilières ou rentes [1], qui représentent le domaine actif des autorités locales, le capital productif de revenus. Ce patrimoine privé ne remonte pas, par ses origines, aussi loin que les communaux; il s'est formé peu à peu, par un accroissement lent, coupé de brusques diminutions, d'aliénations ou de saisies par l'État. Les guerres dans l'ancien temps, comme aujourd'hui encore les emprunts et les travaux extraordinaires, ont fréquemment obligé les communes à faire argent de leurs biens, et sous l'ancien régime de nombreuses ordonnances royales vinrent autoriser, à différentes époques, le rachat des immeubles vendus et en prohiber l'aliénation pour l'avenir. D'autre part, il arriva souvent, dans tous les pays européens,

[1] On pourrait rattacher aussi à ce domaine productif de revenus les exploitations industrielles dont les villes modernes ont pris l'initiative, la direction et la responsabilité, entreprises d'éclairage, de canalisation d'eau, de moyens de communication, etc. Toutefois, comme dans la majorité des cas ces entreprises ne donnent que peu de bénéfices directs, nous avons cru pouvoir les faire figurer à meilleur titre dans l'étude des dépenses communales (voy. p. 103 et suiv).

que l'État, invoquant un droit supérieur de copropriété au domaine communal, s'en saisit dans des moments de nécessité financière pour en tirer quelques ressources. En Prusse, Frédéric-Guillaume I^er^ s'appropria ainsi les biens des villes. En France, la Convention s'empara, en 1793, de l'actif des communes, en même temps qu'elle faisait figurer leur passif au Grand-Livre de la dette publique; en 1813, Napoléon fit transférer à la caisse d'amortissement la propriété des biens communaux en échange de rente 5 0/0, et les biens non vendus ne furent restitués qu'en 1816 à leurs propriétaires légitimes.

De tous les grands pays européens, l'Autriche et la Russie sont aujourd'hui les seuls où le domaine communal ait encore conservé une étendue et une importance vraiment considérables; partout ailleurs, son utilité financière est, sinon négligeable, du moins secondaire. Les communes de Prusse [1] tirent 14 0/0 de leurs ressources ordinaires du revenu de leurs propriétés; en Italie [2], les autorités locales en obtiennent 10 0/0, et en Belgique [3] 9 0/0. La France est le seul pays qui ait une statistique complète du patrimoine local productif de revenus (situation financière et matérielle des communes en 1877); nous savons que la superficie des immeubles communaux s'élevait, en 1877, à 2.058.707 hectares; le capital des rentes et créances se montait, la même

[1] *Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden*, par Herrfurth et Von Tzschoppe.

[2] *Bilanci comunali.*

[3] Annuaire statistique de la Belgique.

année, à 144.301.331 francs; le revenu total des immeubles et des capitaux atteignait plus de 56 millions, soit 11 0/0 des recettes ordinaires des communes. Au point de vue purement financier, on voit que les revenus domaniaux ne fournissent aux communes modernes, dans les cas normaux, qu'un faible appoint des recettes ordinaires; ce sont des ressources gratuites, assurées et partant précieuses, malheureusement très exiguës.

## SUBVENTIONS

Il y a dans les budgets communaux toute une catégorie de ressources qui était presque inconnue il y a un demi-siècle, qui a pris depuis lors un développement très large, et qui constitue aujourd'hui l'un des traits les plus saillants du régime moderne des finances locales : ce sont les subventions. Les subventions sont des ressources qui n'ont pas été créées par les communes elles-mêmes, mais qui, étant à la charge d'autres autorités publiques, État ou provinces, leur ont été fournies et concédées par ces dernières : secours alloués volontairement, avec ou sans condition, dans un but déterminé ou non, et gratuitement reçus par les bénéficiaires. L'origine historique de ces subventions doit se chercher dans l'accroissement énorme des services communaux aux temps

modernes, qui éleva rapidement les dépenses des localités au-dessus de leurs moyens financiers, et nécessita une participation de plus en plus large de l'État et des départements aux charges municipales. D'une part, l'ensemble des recettes des communes a progressé d'un pas moins rapide que l'ensemble des dépenses ; c'est ce qui a donné naissance, en certains États, aux *dotations*, c'est-à-dire à l'attribution aux localités du produit ou d'une quote-part du produit de certains impôts généraux. D'autre part, on sait que le développement des charges locales, en ce siècle, a porté plus particulièrement sur certains services d'ordre public et d'importance exceptionnelle, instruction, voirie, assistance ; à ces dépenses, l'État ou les départements sont venus contribuer, en tous les pays, par des *subsides* spéciaux, alloués aux localités pour des dépenses déterminées et sous des conditions précises. Ainsi, sous le terme générique de subventions, on est conduit à distinguer deux sortes d'allocations reçues par les communes, les *dotations* et les *subsides* ou *subventions proprement dites*. Les premières sont la conséquence d'une répartition plus ou moins arbitraire des impôts entre les différents pouvoirs constitués; les autres découlent d'un partage plus ou moins arbitraire des dépenses entre ces mêmes pouvoirs. La cause originaire des subventions, en général, réside toujours dans l'insuffisance des revenus locaux, mais les dotations sont nécessitées par l'augmentation des besoins communaux en bloc, tandis que les subsides ou subventions proprement

dites résultent de l'accroissement de certains services en particulier.

Ce qui caractérise avant tout les subsides ou subventions proprement dites, par opposition aux dotations, c'est la spécialité de leur affectation. Ces allocations sont accordées aux communes en vue d'un service donné et dans un but particulier, et leur spécialisation même confère aux autorités qui les répartissent la faculté d'apprécier avec assez d'exactitude les besoins spéciaux des communes qu'elles ont à secourir. C'est en Angleterre, puis en France, que l'usage de ces allocations s'est répandu d'abord et a pris le plus d'extension. Les premiers *grants in aid* accordés en Grande-Bretagne par la Trésorerie aux autorités locales datent de 1833, et eurent pour objet le développement de l'instruction primaire; jusqu'en 1888, ils se sont accrus dans une proportion très rapide, au point d'atteindre, en une même année, plus de 120 millions de francs. En même temps qu'ils constituaient un moyen de contrôle aux mains du gouvernement, ces subsides offraient aux localités l'avantage de contre-balancer, dans une certaine mesure, le caractère exclusivement direct et réel de leur système fiscal; mais leur illimitation faisait leur danger, et, en 1888, les pouvoirs publics durent substituer des dotations fixes à la majeure partie des *grants in aid*. En France, le simple compte de toutes les subventions allouées aux communes serait déjà fort long; elles n'ont cessé d'augmenter depuis un demi-siècle, et sur un point seulement, en matière d'instruction primaire, le

système a été abandonné par suite du transport à l'État d'une partie des dépenses du service. Récemment, la Prusse est aussi entrée résolument dans la voie des subventions locales ; les lois du 6 juillet 1885, 14 juin 1888 et 31 mars 1889 obligent l'Etat à payer les pensions et les traitements des instituteurs primaires jusqu'à concurrence de certains chiffres d'allocation fixés d'avance. La voirie vicinale, en Prusse, subventionnée autrefois par l'État, l'est depuis 1875 par les provinces et les cercles ; enfin les communes reçoivent, pour le service de l'assistance, des secours des *Armenverbände.* En Belgique, les dépenses de l'instruction primaire qui excèdent les moyens des communes sont à la charge des provinces jusqu'à concurrence de 2 centimes additionnels, et pour le surplus à celle de l'Etat ; l'État et les provinces fournissent aussi des subsides aux localités pour le service de la voirie. Enfin, c'est en Italie que les subventions locales sont actuellement le plus réduites, les allocations de l'État et des communes pour la voirie et l'instruction primaire y atteignent à peine une somme de 12 millions de francs.

On reconnaîtra aisément combien il est nécessaire que la concession de ces subsides, ou subventions proprement dites, aux autorités locales, ne se fasse point arbitrairement, comme il en est en certains pays, en Italie par exemple, et comme cela se passait en Prusse pour l'instruction primaire avant les lois récentes. Il est indispensable que ces allocations soient basées sur des règles fixes et soumises à des conditions précises, qui

tiennent compte d'une part du besoin, c'est-à-dire du montant de la dépense que les communes ne peuvent couvrir, et de l'autre des sacrifices faits par les municipalités et de leurs possibilités financières. C'est seulement en intéressant les localités à la répartition des subventions qu'on peut attendre des municipalités un emploi réfléchi, judicieux et économique des ressources qui leur sont fournies. La subvention brute, sans bases déterminées, sans condition prescrite, telle que le *school fund* aux États-Unis, est un procédé grossier, insuffisant et dangereux ; on peut en dire autant du système appliqué en Belgique et en Autriche pour les subsides scolaires, et qui consiste à mettre à la charge des provinces et de l'État toutes les dépenses excédant les moyens des communes ; les communes ne visent pas alors à l'économie, car plus elles dépensent, et plus elles obtiennent. En sens inverse, nous trouvons en France des exemples d'une réglementation logique des subventions locales ; le principe en est nettement posé dans la loi du 18 juillet 1868, qui déclare que la participation de l'Etat aux dépenses de la voirie vicinale sera calculée, « eu égard aux besoins, aux ressources et aux sacrifices de chaque commune ».

Alloués dans tous les pays, avec plus ou moins de générosité, par l'État et les provinces aux autorités communales, les subsides, ou subventions proprement dites, représentent une rigoureuse nécessité du régime moderne des finances locales. Partout, le caractère d'ordre public d'un grand

nombre de services communaux s'est accentué en ce siècle ; partout, l'État a imposé aux communes quantité de dépenses intéressant les services généraux ; partout enfin, les pouvoirs publics ont plus ou moins ostensiblement poussé les autorités locales dans la voie de la prodigalité : voilà les causes principales du développement des subventions aux temps actuels. Aucun État européen ne saurait, aujourd'hui, se dispenser de payer des subsides aux communes, pour certains services d'intérêt supérieur, la voirie, l'instruction, l'assistance. Toutefois, l'abus de ces allocations gratuites expose, comme on peut le constater en Angleterre et en France, l'État et les autorités locales à certains dangers qu'il n'est pas inutile de signaler. Tout d'abord, les subventions exagérées sont le plus souvent nuisibles à l'intérêt même des services ; elles conduisent à des dépenses excessives, trop rapidement exécutées et sans études préalables, irréfléchies et inutiles. C'est ce qu'on a pu vérifier en France pour les écoles et les chemins vicinaux, dont les frais de construction se trouvèrent majorés par le fait même de l'excès des travaux entrepris simultanément, si bien que les communes, préférant ne pas utiliser de suite leurs subventions, en reportaient parfois le montant d'exercice en exercice jusqu'à ce que l'emploi en pût devenir profitable. En second lieu, les subsides, n'offrant pas par eux-mêmes de limite fixe, développent la prodigalité chez les autorités communales ; ils accroissent leurs besoins en y satisfaisant ; ils affaiblissent chez eux le sentiment de

l'initiative et de la responsabilité, la notion du *selfgovernment* libre, parce qu'ils les habituent à toujours compter sur autrui. Il faut, en principe, que ceux qui profitent des dépenses en sentent le poids.

Toutes différentes des subsides ou subventions proprement dites, les *dotations* constituent de véritables ressources fiscales qui, au lieu d'être levées directement par les autorités intéressées, le sont par l'État, qui en répartit ensuite le produit entre toutes les communes du territoire. La taxation locale se compose, à titre normal, des impôts perçus par les localités ou à leur profit, dont la matière est effectivement comprise dans leurs limites territoriales ; tout autre impôt dont le produit serait attribué aux municipalités rentrera donc dans la catégorie des dotations. Par la force des choses, les bases de cette taxation locale proprement dite sont assez étroites, et s'il y a nombre d'impôts qui, matériellement, ne peuvent être établis à titre communal, comme l'impôt sur les revenus mobiliers ou sur les successions mobilières, il y en a d'autres, comme les impôts sur les consommations, qui sont parfois plus légers et moins vexatoires quand ils sont perçus par l'État que lorsqu'ils le sont par les localités. Partout, — sauf dans les pays où les communes ont un impôt sur le revenu, — la taxation locale directe se montre d'un rendement insuffisant en présence de l'accroissement continu des charges communales ; en certains pays, les localités ont alors été autorisées à percevoir des impôts locaux sur les consomma-

tions ; en d'autres, l'État, venant à l'aide des communes, leur a assuré une participation dans le produit des taxes indirectes générales : voilà l'origine des dotations.

C'est en Belgique et en Angleterre que nous trouvons aujourd'hui les types de dotations les mieux caractérisés. Comme la France, la Belgique possédait, dans la première moitié de ce siècle, des octrois communaux remontant à une date fort ancienne. En 1860, elle entreprit de remplacer ces taxes locales de consommation par des impôts indirects d'État. On sait que la loi du 18 juillet de cette année-là, supprimant et prohibant les droits d'octroi municipaux, créa un « fonds communal », composé des prélèvements de 75 0/0 des droits de douane sur le café, de 35 0/0 des droits de douane sur les eaux-de-vie, bières et vinaigres, de 35 0/0 des droits d'accise sur les vins, eaux-de-vie, bières, vinaigres et sucres, et de 41 0/0 des taxes postales; le montant en est annuellement réparti entre toutes les communes du territoire. En 1889, il a été constitué un second fonds communal, comprenant le produit des droits de licence sur les nouveaux débits à ouvrir et celui des droits de douane sur le bétail et la viande. Les communes belges tirent de cette double source une somme de recettes ordinaires dont la proportion est presque égale à celles que nos communes françaises tirent de leurs octrois. En Angleterre, le système des dotations est de date plus récente qu'en Belgique ; c'est en 1888 que le gouvernement de la Grande-Bretagne remplaça les subsides

ou *grants in aid*[1] qu'il payait aux autorités locales, par l'attribution à ces mêmes autorités de tout ou partie de certains droits indirects ou successoraux : le produit des droits de licence, les quatre dixièmes du revenu des droits de *probate* ou d'homologation des testaments, — ajoutons, depuis 1891, certains droits additionnels sur les bières et les spiritueux. Le but de l'opération était principalement de limiter la progression annuelle des subventions payées aux autorités locales ; celles-ci ne s'accroissent plus maintenant qu'au fur et à mesure de la plus-value naturelle des impôts qui leur servent de base.

L'application faite en Angleterre et en Belgique du système des dotations a fait naître, en France, un grand nombre de propositions d'ordre similaire, liées en général aux projets de suppression des octrois. Sans doute le procédé est d'apparence fort séduisante. Toutefois il prête à deux ordres de critiques qui ne paraissent pas permettre d'en approuver sans restriction l'emploi dans un régime logique de finances locales. — La première difficulté qu'il rencontre, c'est sa répartition. Sur quelles données l'État peut-il répartir entre toutes les communes du territoire le produit de taxes dont la matière première ne peut pas pratiquement être localisée commune par commune ? D'après la population ? C'est ce qui paraît d'abord le plus équitable ; mais les municipalités rurales trouvent, le plus souvent, dans les contributions directes, des revenus suffisants, et n'est-il pas alors injuste et

[1] A l'exception des subventions scolaires.

choquant de voir imposer d'office aux campagnes des taxes indirectes dont elles ne sentaient pas la nécessité? Le fonds communal belge de 1860 est distribué aux communes en raison du montant de leurs impôts directs. Cette manière de procéder tombe sous le coup de la même objection ; elle demande au pays entier des ressources qui ne sont nécessaires qu'à un certain nombre de communes, elle intervertit la charge des dépenses locales dans le pays. Veut-on, au contraire, diviser les allocations proportionnellement aux besoins des localités, comme cela se fait pratiquement en Angleterre? On tombe alors infailliblement dans l'arbitraire. Toute base manque donc pour répartir équitablement des ressources entre toutes les communes, car il n'existe pas d'unité pour comparer les uns aux autres les besoins généraux de ces dernières; la taxation locale apparaît ainsi comme l'unique moyen d'établir une répartition équitable des charges locales dans le territoire d'un pays. — En second lieu, on peut dire que les revenus véritablement et proprement communaux représentent la seule mesure possible, la seule limite efficace des dépenses communales. C'est chose dangereuse pour toute autorité administrative que des ressources étrangères et gratuites, lorsque l'autorité qui les emploie a devant elle un champ illimité de besoins à satisfaire. Le poids réel des dépenses doit retomber toujours sur ceux-là qui en profitent; à des services locaux, il faut de toute nécessité des impôts locaux, et à des dépenses communales, des ressources proprement communales.

## SYSTÈME FISCAL

Nous entendons par système fiscal d'une commune l'ensemble des impôts, contributions, rétributions, taxes et droits de toute nature, payés par les particuliers pour subvenir aux besoins financiers qui n'auraient pas été couverts dans le budget municipal par les revenus du domaine ou le montant des subventions. Nous devons étudier ce système fiscal dans le régime communal des principaux pays.

*Prusse*[1]. — Il faut remonter quelque peu dans l'histoire de la taxation locale sous l'ancien régime pour bien saisir les caractères généraux du système fiscal actuel dans les communes prussiennes ; seul un coup d'œil en arrière peut expliquer la persistance, en Prusse, sous la forme communale, des vieilles taxes féodales dans les campagnes, et dans les villes d'un bon nombre d'anciennes contributions locales, à côté des impôts nouveaux établis

[1] Bornhak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, 1886. — Von Reitzenstein, *Kommunales Finanzwesen. Die Communalsteuerfrage* (*Schriften des Vereins für Socialpolitik*), 1857. — Adolphe Wagner, *Die Communalsteuerfrage*, 1878. — Le même, *Finanzwissenschaft*, 3e partie, *Specielle Steuerlehre*, 1889. — Von Bilinski, *Die Gemeindebesteuerung und deren Reform*, 1878. — Rudolf Gneist, *Die preussische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern*, 1881. — Herrfurth et von Tzschoppe, *Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preussen*, 1883-1884. XVI ; *Ergänzungsheft zur Zeitschrift des kgl. preuss. statist. bureaus.*

par les communes en ce siècle sur le modèle des impôts de l'Etat.

On ne saurait trouver, sous l'ancien régime, dans les campagnes de la Prusse, d'impôts communaux proprement dits, mais seulement des droits féodaux traditionnels payés aux seigneurs, par portions égales en argent, en nature et en services[1]. Lorsque, au XVIIIe siècle, la commune rurale prussienne semble reprendre conscience d'elle-même, et commence à remplir, au défaut et à la place du seigneur, quelques attributions d'intérêt commun, les frais de ces services sont partagés entre les habitants selon les usages locaux, c'est-à-dire en proportion des taxes féodales directes, pour toute la portion qui excède le produit des rétributions telles que la taxe scolaire introduite en 1738, ou les prestations fournies par les riverains pour les chemins communaux[2]. D'ailleurs point de règles écrites pour la répartition de ces charges, point de rôles établis, point de comptes dressés ; on s'en tient à une observation stricte des traditions locales. Le Code général du royaume vint, en 1794, sanctionner sans innovation les usages anciens, dont il reproduisit le sens général : « Les dépenses en argent sont supportées proportionnellement aux impôts établis par l'autorité souveraine, » et il ajouta que « les habitants participent à la jouissance des biens communs dans la mesure même où ils contribuent aux charges de la com-

[1] Gneist, *Die preussische Finanzreform*, p. 6.
[2] Gneist, *loc. cit.*, p. 15.

munauté ». Ainsi, lorsque les droits féodaux furent abolis en Prusse en 1850 par le gouvernement sorti de la Révolution, les taxes communales subsistèrent modelées sur les anciennes taxes seigneuriales, variées à l'extrême, spéciales à chaque localité, et réglées exclusivement par l'usage et la tradition.

D'autre part, à peine constituées, les villes eurent en Allemagne leur système fiscal propre, et c'est dans les villes que, pour la première fois aux temps modernes, la notion de l'impôt et du devoir fiscal des citoyens prit naissance dans le droit public en dehors des idées féodales. Les impôts municipaux, dit Gierke, furent les premières contributions qu'une corporation exigea de ses membres, *comme tels*, dans l'intérêt public [1]. Le régime fiscal des villes se développa exactement comme devait le faire plus tard celui de l'État. A l'origine, elles n'avaient que des rentes foncières et des prestations personnelles, c'est-à-dire des droits féodaux identiques à ceux des seigneurs qui les avaient concédés [2]. Puis s'établit l'usage des rétributions spéciales (*Gebühren*) imposées en échange des services rendus ou des droits accordés par l'administration à des particuliers, en matière de justice ou de police, de marchés, de pêche ou de chasse, etc. [3]... Les besoins financiers des villes augmentèrent avec

[1] *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, II, 698.

[2] Wagner, *Finanzwissenschaft*, III, *Specielle Steuerlehre*, 54.

[3] Bornhak, *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, I, 147.

leurs attributions, les rétributions spéciales ouvrirent bientôt la voie à des droits indirects sur les consommations, véritables impôts cette fois, et payables en argent. L'*accise* (*ascisia*, *cise* ou *ungeld*) et les douanes locales apparaissent ainsi au XIII[e] siècle, et s'étendent, au XIV[e] et au XV[e], à la plupart des villes de l'Allemagne du Nord, où ces taxes devaient subsister jusqu'au siècle présent. Hambourg a un droit sur les bières étrangères, Nuremberg un droit sur les vins. Mayence impose en 1438 la farine, les boissons et le sel. Cependant ces taxes pèsent lourdement sur les classes pauvres ; après que les rentes foncières ont fait place à de véritables impôts immobiliers, et qu'avec la naissance de l'industrie les villes ont imposé les métiers, on leur donne une compensation dans des taxes directes sur le revenu ou sur le capital, imposées d'abord à titre extraordinaire, puis établies d'une façon permanente, à côté des capitations personnelles qui subsistent çà et là comme condition du droit de bourgeoisie. Mayence a ainsi, au XV[e] siècle, un impôt de 1 0/0 sur le capital, avec une taxe complémentaire sur les juifs ; Bâle a l'impôt des classes ; ces droits atteignent souvent des taux très élevés. On voit que le système fiscal des villes n'est pas, sous l'ancien régime, essentiellement différent du système fiscal d'un État.

Les transformations profondes que devait subir en Prusse la taxation locale au siècle actuel prirent leur origine en 1821 dans la réforme fondamentale des impôts de l'État. C'est cette année-là

que l'État prussien, dont les ressources étaient alors formées surtout par les droits indirects, créa l'impôt des classes, et posa dans son nouveau régime fiscal le principe de la proportionnalité de la taxation aux facultés contributives (*Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit*). C'est de cette loi du 1er mai 1821 que datent l'établissement et le développement des centimes communaux, non seulement sur l'impôt des classes (auquel devait s'ajouter, puis que devait remplacer un jour l'impôt sur le revenu), mais aussi sur l'impôt foncier et les patentes. A partir de cette époque, malgré les dispositions restrictives édictées par l'ordonnance du 18 février 1831, par les lois du 11 mars 1850 et du 30 mai 1853, les centimes communaux sur les contributions directes de l'Etat ne cessent de s'accroître en Prusse, dans les villes et dans les communes rurales, parallèlement aux impôts locaux traditionnels et spéciaux sur le revenu ou sur les immeubles. Comme contre-partie de ce mouvement, les impositions indirectes diminuent rapidement dans le régime financier des communes. L'impôt sur la farine et l'impôt sur la viande (*Mahlsteuer* et *Schlachtsteuer*) passent à l'État ; la loi du 30 mai 1820 autorise encore cent vingt-trois villes à garder des centimes additionnels sur ces taxes; en 1873, on supprime ces deux impôts en tant qu'impôts généraux, et on ne les laisse subsister à titre communal que dans huit villes. Quant aux autres taxes indirectes municipales, elles sont réglementées par le traité du *Zollverein* du 8 juillet 1867, qui autorise les communes à imposer

seulement certains objets limités en nombre, et dispose que les droits ne pourront porter sur les produits d'origine étrangère. Les impôts directs, réels ou personnels, et les centimes, arrivent ainsi bientôt à constituer la base du régime fiscal dans les villes et les communes rurales ; auprès d'eux subsistent d'ailleurs beaucoup d'anciennes taxes locales traditionnelles, tant directes qu'indirectes.

Si nous considérons les caractères généraux de la taxation locale en Prusse pendant les dix années qui vont de 1883 à 1893, nous voyons qu'on peut les résumer de la façon suivante. D'abord, cette taxation porte presque exclusivement sur la personne et la propriété, en exemptant à peu de chose près les consommations ; les centimes additionnels produisent le revenu le plus considérable et forment l'élément prépondérant du système ; enfin ce système comprend principalement des impôts sur le revenu et des impôts réels, qu'accompagnent un nombre sans cesse croissant de taxes spéciales.

D'après la statistique des finances communales de 1883-1884, le produit des impôts s'élève dans les villes à 108.493.068 marks, ce qui représente 43 0/0 des recettes ordinaires (248.955.425 marks), et un taux de taxation par tête de $11^{m},40$ ou $14^{fr},25$ ; dans les communes rurales, le rendement des impôts est de 63.221.917 marks, soit 64 0/0 des recettes ordinaires (98.297.819 marks) et 4 marks ou 5 francs par tête d'habitant. Pour l'ensemble des communes, le taux moyen d'imposition ressortait, en 1884, à $6^{m},80$ ou $8^{fr},50$ par tête ; comme ce taux moyen s'est accru de $0^{m},94$ de 1876 à 1883,

on peut l'évaluer approximativement aujourd'hui, en tenant compte de la même progression, qui doit être prise comme un minimum, à 8$^{m}$,20 ou 10$^{fr}$,25 [1]. On trouvera ces chiffres très faibles ; nous remarquerons que la statistique allemande ne classe pas parmi les impôts, mais parmi les revenus domaniaux ou divers, la plupart des taxes et droits rassemblés sous les noms de *Gebühren* et *Beiträge*, et que, d'autre part, elle ne comprend pas les recettes des districts scolaires. Voici pour les villes et les communes rurales le tableau du système d'impositions, tel qu'il résulte de la statistique de 1883-1884 (par Herrfurth et Von Tzschoppe) et de celle de 1891-1892 (annexe à l'exposé des motifs du projet de loi sur les taxes communales).

[1] Bien que les documents statistiques varient quelque peu de date d'un pays à l'autre, nous croyons néanmoins utile de les présenter, parce qu'ils fournissent le seul moyen d'exposer clairement le système fiscal d'un pays donné. Nous mettons seulement le lecteur en garde contre l'erreur initiale que ces différences de date imposent aux comparaisons que l'on pourrait faire entre les différents pays dont nous nous occupons.

| | EXERCICE 1883-1884 | | | | EXERCICE 1891-92 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | VILLES | | COMMUNES RURALES | | VILLES [1] | COMMUNES RURALES [2] |
| | marks | 0/0 | marks | 0/0 | 0/0 | 0/0 |
| Centimes sur l'impôt foncier des terres........ | 1 993 381 | 1,8 | 17 932 553 | 28,4 | 0,9 | 22 |
| Centimes sur l'impôt foncier des maisons..... | 7 217 597 | 6,6 | 5 562 854 | 8,8 | 5,7 | 8,2 |
| Centimes sur l'impôt sur le revenu............ | 57 178 112 | 52,7 | 22 895 924 | 36,4 | 39,2 | 46,4 |
| Centimes sur l'impôt industriel... .... ....... | 1 307 769 | 1,3 | 1 261 920 | 2 | 0,9 | 2,6 |
| Impôts spéciaux sur le revenu............... | 16 858 512 | 15,5 | 2 742 691 | 4,4 | 31,4 | 15,1 |
| Impôts spéciaux sur les loyers............... | 11 652 422 | 10,8 | 17 117 | » | 9,9 | » |
| Impôts spéciaux réels.................... ... | 6 313 005 | 5,8 | 8 197 452 | 12,9 | 6,5 | 3 |
| Impôts spéciaux personnels.................. | 459 805 | 0,5 | 3 160 391 | 5 | 0,3 | 0,1 |
| Impôts sur les chiens ...................... | 1 182 984 | 1 | 372 669 | 0,5 | 1 | 0,1 |
| Impôts indirects........................... | 4 329 481 | 4 | 417 437 | 0,6 | 4,2 | 2,3 |
| | 108 493 068 | 100 | 63 221 917 | 100 | 100 | 100 |

[1] La statistique n'a pris qu'une ville-type par canton. — [2] La statistique n'a pris que deux communes-types par cercle.

Les centimes additionnels aux impôts de l'État, impôts fonciers, impôt sur le revenu et patentes, constituent en Prusse, bien que leur importance ait quelque peu diminué dans les villes, la partie la plus importante des ressources fiscales des communes, dans la période envisagée. Leur rapport au montant des impositions locales est le plus élevé qui se puisse trouver en Europe [1] ; il est un peu plus fort dans les campagnes que dans les villes, attendu que, dans les communes rurales, l'impôt sur le revenu est infiniment moins productif que dans les agglomérations urbaines. D'après les lois anciennes, les communes ne pouvaient imposer, sans l'autorisation du gouvernement, plus de 50 centimes sur les impôts d'État : nous verrons que cette disposition a été modifiée par la loi du 14 juillet 1893. Voici, pour l'année 1884, le nombre moyen des centimes communaux sur chacun des impôts directs :

| | VILLES | COMMUNES RURALES |
|---|---|---|
| Impôt foncier des terres....... | 64,3 | 63,1 |
| Impôt foncier des maisons..... | 35,7 | 72,2 |
| Impôt sur le revenu........... | 146,0 | 146,7 |
| Impôt industriel............... | 10,8 | 33,2 |

C'est l'impôt sur le revenu qui fournit aux villes, par voie de centimes, les ressources les plus considérables ; la création de plus en plus fréquente

[1] Le total du rendement des centimes communaux en Prusse représente par tête d'habitant un chiffre de $4^{m}$,64 ou $5^{fr}$,80.

d'impôts spéciaux sur le revenu tend cependant à faire baisser par contre-coup ce produit. Dans les campagnes, les centimes sur les impôts fonciers, et les centimes sur l'*Einkommensteuer* ou impôt d'État sur le revenu, fournissent aux communes un rendement à peu près égal ; pourtant un accroissement notable paraît s'être fait sentir depuis quelques années sur le produit de ces derniers. Quant à l'impôt industriel, c'est la contribution qui supporte le moins grand nombre de centimes additionnels et qui donne les revenus les plus modiques aux localités; on peut en trouver la cause dans les injustices de répartition dont cet impôt n'a été affranchi qu'à une époque toute récente. Comme l'établissement de centimes ne constitue point une obligation pour les communes, et que, d'autre part, le contrôle financier du gouvernement sur les budgets locaux est demeuré jusqu'à présent assez élastique, il s'est produit entre les différentes communes une extrême diversité dans le nombre des centimes additionnels perçus, telle ville en ayant jusqu'à deux ou trois cents sur l'*Einkommensteuer* par exemple, telle autre n'en possédant parfois aucun sur les impôts directs. D'autre part, la différence du traitement appliqué dans une même commune aux diverses contributions directes, les unes étant surimposées, les autres déchargées ou même exemptes de centimes additionnels, n'est pas sans amener entre les bases d'imposition des inégalités souvent regrettables.

La coexistence fréquente, dans un grand nombre

de localités, de taxes spéciales sur le revenu ou d'impôts fonciers spéciaux à côté des impôts généraux pourvus ou non de centimes additionnels, a toujours été l'un des traits caractéristiques du régime fiscal des communes prussiennes en ce siècle. La tradition a conservé, dans les communes rurales et dans les villes, un grand nombre de taxes anciennes, personnelles ou réelles, que la législation a toujours respectées comme le plus sûr témoignage et le meilleur élément du *selfgovernment* dans les localités. Beaucoup de communes ont leurs impôts fonciers particuliers, qu'elles justifient en critiquant, non sans raison, les défauts de la *Grundsteuer* légale. Souvent ces taxes se transforment en contributions particulières imposées aux biens-fonds qui tirent un avantage matériel des travaux entrepris par elles, ouverture de rues, construction de chemins, etc., et cette forme d'imposition a pris dans les villes de Prusse une certaine extension depuis un demi-siècle. L'impôt municipal des loyers n'existe que dans quatre grandes villes : à Berlin et à Dantzig, où il produit respectivement 13.500.000 et 1.050.000 marks, et où il se combine avec un impôt foncier spécial ; à Francfort-sur-le-Mein et à Halle, où son produit atteint seulement 133.500 et 424.500 marks, et où il s'ajoute aux centimes sur l'impôt foncier d'État.

Les impôts spéciaux sur le revenu ont reçu en Prusse, depuis 1850, malgré les dispositions restrictives édictées à de fréquents intervalles, un développement considérable, parallèle d'abord à l'accroissement des centimes communaux sur l'*Ein*-

*kommensteuer* d'État, et beaucoup plus rapide encore dans ces dernières années. C'est en 1850 qu'avait eu lieu la réforme de l'impôt des classes en même temps que sa fusion avec l'impôt général sur le revenu ; depuis lors, les sociétés par actions et les personnes morales ont été taxées comme les particuliers, et les impôts locaux, auxquels cette disposition fut étendue, y ont trouvé une augmentation considérable de rendement annuel. Il fallut une loi spéciale, en 1885, pour régler les conditions dans lesquelles ces taxes locales sur le revenu des associations commerçantes ou industrielles seraient perçues pour éviter les doubles emplois. Souvent progressives, ces taxes se distinguent de l'impôt d'État par une échelle plus complète des taux de taxation; elles traitent différemment les revenus du travail et les revenus du capital[1].

Les impôts sur les consommations ne représentent plus aujourd'hui en Prusse qu'une proportion très faible de la taxation locale. L'ancien impôt sur la farine a disparu presque complètement; l'impôt sur la viande, que la loi de 1873 a laissé subsister exceptionnellement dans quelques localités, a perdu pour les villes beaucoup de ses avantages depuis qu'il est devenu purement municipal, et que ses frais de perception sont tombés à la charge des budgets locaux ; ces impôts ne pro-

[1] Citons encore, parmi les autres impôts directs spéciaux des communes, la taxe des chiens, tout à fait générale en Prusse, bien que facultative, et dont le taux ne peut dépasser 9 marks ; les prestations vicinales ; une taxe sur l'entrée en jouissance des droits civiques, etc.

duisent plus, à eux deux, que 3.620.982 marks (1892) dans toute la Prusse. Quelques villes ont établi un impôt sur la bière et sur le malt, dont le rendement total a été, en 1892, de moins de 2 millions. Les taxes sur la volaille, les combustibles, le vinaigre, le fourrage, qui sont avec les précédentes les seules taxes autorisées par le *Zollverein*, sont tout à fait négligeables.

Jusqu'à ces dernières années, on comptait peu de dispositions législatives qui eussent réglementé, en Prusse, une source de revenus communaux pourtant assez importante, les *Gebühren*, taxes ou rétributions spéciales payées par les particuliers pour prix de services à eux rendus par l'administration. Ces rétributions, traditionnelles dans les localités, et le plus souvent fort anciennes, offrent une assez grande variété. La rétribution scolaire, récemment encore d'une application générale, a été supprimée en principe pour les écoles élémentaires par les lois de 1888 et de 1889 sur l'instruction publique ; mais elle subsiste là où les subventions gouvernementales, ajoutées au produit des fondations particulières, n'atteignent pas le produit que représentaient les rétributions dans les années qui ont précédé leur suppression ; elle subsiste aussi dans les écoles industrielles ou supérieures. La voirie urbaine ou rurale est l'un des champs d'expériences les plus riches pour ces taxes spéciales : signalons les droits divers d'autorisation ou de concession, les taxes d'égout ou de conduite d'eau, de surveillance des démolitions, de vérification des constructions ; on trouve fréquemment des péages

sur ponts, routes, chemins, qui se rapprochent beaucoup des impôts indirects. Les diverses institutions publiques entretenues par les communes, les divers services rendus au public par les employés, donnent également lieu à des rétributions spéciales; nous remarquons que les cimetières, propriétés des paroisses, ne sont généralement pour les communes l'objet d'aucune ressource particulière.

Ainsi les communes de Prusse ont conservé jusqu'à ces dernières années une liberté presque absolue dans l'organisation de leur système fiscal, et à la faveur de ce laissez-faire bienveillant, elles ont réussi à maintenir dans leur régime financier une diversité traditionnelle et caractéristique de la taxation. C'est un fait remarquable, et rare en Europe, de voir coexister sur une même matière imposable des taxes d'État et des taxes communales, de forme analogue les unes aux autres, mais entièrement séparées. C'est chose curieuse aussi de voir des communes adopter pour élément prépondérant de leur taxation l'impôt sur le revenu, habituellement réservé à l'État. C'est précisément sur ces deux traits du système fiscal des localités que devait porter la réforme des taxes communales en Prusse.

Ce n'est pas d'hier que dataient les projets de réforme des impôts locaux. A l'école allemande du libre-échange, dérivée des physiocrates en passant par Adam Smith et l'école de Manchester, principalement à J. Faucher [1], revient l'honneur

[1] *Staats-und communalbudgets*, 1863. Au nom de Faucher,

d'avoir soulevé et traité pour la première fois en Allemagne la question du principe de la taxation communale. Dès 1864, cette question fut mise à l'ordre du jour du Congrès d'économie politique tenu à Hanovre ; en 1865, en 1867, elle est discutée aux Congrès de Nuremberg et de Hambourg, et ces assemblées se rangent les unes et les autres à la doctrine soutenue par J. Faucher. « La commune, » dit celui-ci, « l'ancêtre de l'État, n'était pas seulement, à l'origine, une formation politique, c'était aussi un groupement administratif ; depuis lors son caractère public a disparu, il n'est resté qu'une coopération d'ordre économique, organisée en vue des besoins communs. » Les impôts communaux ne représentent autre chose que la rémunération des services rendus par les communes aux particuliers ; la taxation locale a pour base l'échange, l'intérêt, et ne doit comprendre que des rétributions spéciales (*Gebühren*) ou des contributions particulières (*Beiträge*). « Il faut revenir à une situation normale où régnera, au lieu du principe *communiste* qui a prédominé jusqu'à présent, la seule règle équitable du service rendu et payé (*Leistung und Gegenleistung*). »

La thèse contraire devait être soutenue par l'école des socialistes de la chaire. Brillamment défendue par J. Neumann et Adolphe Wagner [1], elle triompha aux réunions du *Verein für Social-*

joignons ceux de Prince-Smith, Michaelis, K. Braun, Wolff, Meyer. etc.

[1] Puis par Hoffman, Bruch, von Reitzenstein, etc.

*politik* à Eisenach, en 1875, et à Berlin, en 1877. On considère ici la commune comme une autorité publique du même ordre que l'État, chargé de pourvoir à des intérêts publics, et répartissant les frais des services qu'elle remplit, en proportion des facultés contributives de chacun de ses membres. Par une concession légitime à la doctrine de la *Privatwirtschaft*, la plupart des partisans de la théorie de la *Gemeinwirtschaft* reconnaissent d'ailleurs, une fois admis le caractère public de la commune, que cette autorité remplit, à côté de ses fonctions touchant l'intérêt général de la communauté, des attributions d'ordre privé qui profitent individuellement à des particuliers. Le principe de la taxation locale ne doit donc pas être absolu ; ce ne sera ni la règle seule de l'intérêt, ni la seule proportionnalité aux facultés, mais une combinaison des deux éléments. La taxation se divisera comme se divisent les services communaux ; aux dépenses générales de la commune correspondront des impôts basés sur le pouvoir contributif des citoyens ; les services qui procurent un intérêt spécial ou un avantage particulier à certains individus donneront lieu à une taxation fondée sur l'échange. Les impôts proprement dits devront ainsi coexister dans une certaine proportion avec les rétributions spéciales et les contributions particulières ; l'État est d'ailleurs seul à même de poser les règles nécessaires pour la détermination pratique de ce rapport [1].

[1] Voir Wagner, *Die Communalsteuerfrage*.

Telles étaient les théories émises sur le principe de la taxation communale par les deux partis opposés de la science économique. Chacun de ceux-ci faisait en même temps ressortir les vues de réforme que lui suggérait l'organisation défectueuse des impôts locaux alors en usage. Le premier concluait à une séparation absolue entre les taxes communales et les impôts d'État ; il n'admettait, avec l'impôt foncier qui peut rentrer par certains côtés dans le système de la taxation selon l'intérêt, que des taxes présentant un caractère de spécialisation (*Gebühren* et *Beiträge*). L'autre recommandait aussi un développement progressif de ces taxes spéciales, mais en proclamant la nécessité d'un rattachement de la taxation locale aux impôts d'État par la voie des centimes additionnels; il critiquait l'emploi exagéré des centimes sur l'*Einkommensteuer* et des impôts locaux sur le revenu, l'inégalité du chiffre des centimes ajoutés aux divers impôts d'État, l'injustice de la taxe sur les loyers qui est inversement progressive ; il demandait que les communes cherchassent à tirer des revenus plus considérables des impôts indirects pour décharger la taxation directe. Tous s'accordaient enfin à montrer les avantages d'une spécialisation pratique du budget communal, et réclamaient l'application du principe de l'équivalence des charges et des revenus dans chacun des grands services locaux.

Dès 1875, sans prendre parti dans les discussions alors engagées, le gouvernement prussien avait compris la nécessité d'une refonte générale du

système fiscal des communes et annoncé le dépôt d'un projet de loi à cet effet. Ce projet fut présenté à la Chambre des députés de Prusse en novembre 1879 ; insuffisant dans la forme, il tomba. Il fallut attendre jusqu'en 1892 pour voir reprendre la question, et la réforme des taxes communales put enfin aboutir un an après ; elle fit l'objet de la loi du 13 juillet 1893, évidemment inspirée des conclusions d'Adolphe Wagner et de son école aux Congrès du *Verein für Socialpolitik*.

La loi du 14 juillet 1893 est un code général du droit fiscal des communes et de la taxation locale en Prusse ; elle reprend et condense les quelques dispositions législatives qui avaient déjà été rendues sur ce sujet, en particulier celles de la loi du 27 juillet 1885 concernant les impôts communaux sur le revenu. De plus, pour la première fois en Allemagne, cette loi détermine limitativement les taxes que les communes sont autorisées à percevoir ; elle donne une réglementation complète de plusieurs de ces taxes, notamment de l'impôt local sur le revenu, de l'impôt foncier, de l'impôt industriel, et des prestations vicinales.

Il y a trois espèces de ressources fiscales à la disposition des communes : les impôts proprement dits (*Steuern*), les rétributions spéciales (*Gebühren*) et les contributions particulières (*Beiträge*). Les communes ne doivent user de la faculté qui leur est donnée de percevoir des impôts proprement dits qu'autant que les rétributions spéciales et les contributions particulières, jointes aux

produits du domaine et aux subventions, ne suffisent pas à couvrir leurs dépenses[1] ; voilà une première limitation générale du pouvoir d'imposition des communes, destinée à réduire la proportion des impôts proprement dits dans l'ensemble des ressources fiscales, proportion qui est aujourd'hui considérée comme trop élevée, eu égard au coût des services d'ordre public, dans le montant total des dépenses communales. Passons maintenant en revue les trois grandes catégories de la taxation locale.

Les deux premières catégories, rétributions spéciales et contributions particulières, représentent dans le budget communal la taxation d'après l'intérêt. Voici comment l'exposé des motifs les justifie : « On sait que les communes n'ont pas seulement des fonctions publiques à remplir, mais « aussi des fonctions d'ordre privé. Leurs charges « se répartissent donc en charges publiques et « charges privées, et si les premières doivent « d'après la nature des choses être supportées par « les habitants selon leurs facultés contributives, « les secondes doivent retomber sur ceux qui pro- « fitent des services d'ordre privé et dans la même « mesure où ils en profitent. » La loi commence par poser en principe le caractère obligatoire de ces taxes, de manière à en accroître autant que possible le produit, et à soulager d'autant le poids des impôts proprement dits. Des rétributions spé-

[1] Cette règle n'est applicable ni à l'impôt sur les chiens, ni aux taxes somptuaires.

ciales (*Gebühren*) *doivent* être perçues lorsque des établissements créés par une commune ont pour objet de donner plus particulièrement satisfaction à certains habitants ou à certaines catégories d'habitants de la localité ; le tarif des rétributions doit être fixé de manière à couvrir les dépenses desdits établissements, y compris l'intérêt et l'amortissement du capital engagé. Point de rétributions en matière d'instruction primaire, ni dans les hospices, hôpitaux et autres établissements destinés aux indigents. On peut d'ailleurs modérer les tarifs ou même supprimer la taxe, si l'usage des établissements est rendu obligatoire. — En second lieu, des contributions particulières (*Beiträge*) *doivent* être établies lorsque certains « aménagements » exigés par l'intérêt public viennent à procurer un avantage matériel à des particuliers, propriétaires, industriels ou commerçants, au cas où, pour couvrir d'autre part les frais d'installation et d'entretien de ces aménagements, il faudrait avoir recours à des impôts proprement dits. Ces contributions sont réclamées aux particuliers dans la mesure où ils participent aux avantages qui leur sont fournis. Elles font l'objet soit des rôles spéciaux, soit d'une augmentation proportionnelle des cotes d'impôts directs (impôts fonciers et patentes) afférentes aux particuliers à surtaxer ; d'ailleurs elles ne peuvent être levées qu'à la suite d'une enquête spéciale, et leur perception, comme celle des rétributions, doit toujours être autorisée par l'administration supérieure.

Le troisième groupe des ressources fiscales pré-

vues par la loi du 14 juillet 1893 comprend les impôts proprement dits, impôts indirects, impôts directs réels (impôt foncier et impôt industriel) et impôts sur le revenu. Les impôts indirects subsistent sans modification. Les impôts directs réels, à la perception desquels l'État a renoncé en vertu d'une loi datée aussi du 14 juillet 1893, deviennent obligatoires pour les communes. Enfin l'impôt sur le revenu ne doit exister que sous la forme de centimes additionnels à l'*Einkommensteuer* de l'État; les taxes spéciales sur le revenu actuellement existantes peuvent être maintenues avec l'approbation de l'administration, mais la création de taxes nouvelles ne saurait être autorisée qu'à titre tout à fait exceptionnel, et le gouvernement annonce son intention de tenir rigoureusement la main à cette disposition. On voit que, par ces dispositions, le législateur veut limiter autant que possible la proportion des centimes ou des impôts sur le revenu dans les budgets des localités ; cette proportion ne s'est déjà que trop accrue. Ainsi on donne aux communes le droit de remplacer en partie cette taxation directe du revenu par des impôts somptuaires ; on limite le nombre des centimes imposables à l'*Einkommensteuer;* on fixe un dégrèvement minimum à accorder aux revenus de moins de 900 marks dans les impôts spéciaux ; enfin l'impôt des loyers, le succédané de l'impôt sur le revenu, est formellement prohibé en matière communale. D'ailleurs tout impôt nouveau, tant direct qu'indirect, doit toujours être approuvé par l'administration avant sa mise en recouvrement.

Comment les charges financières se répartiront-elles entre ces diverses espèces d'impôts ? La loi prend des garanties à cet égard et pose des règles strictes. D'abord les impôts directs ne doivent couvrir que les besoins qui dépasseraient le produit des impôts indirects ; on favorise ainsi, dans une certaine mesure, le développement des taxes sur les consommations, dont le nombre est si restreint à l'heure actuelle. En second lieu, les dépenses destinées à profiter à la propriété foncière ou à l'industrie doivent être payées sur les impôts réels, quand il n'y est pas fait face au moyen de rétributions spéciales ou de contributions particulières; parmi ces dépenses, la loi cite la construction et l'entretien des rues et chemins, les aménagements relatifs à l'irrigation, les travaux de défense contre les inondations, ainsi que l'intérêt et l'amortissement des dettes contractées pour ces divers services. Enfin le rapport du chiffre des centimes sur l'*Einkommensteuer* au produit des impôts réels perçus par les communes est strictement limité par une série de dispositions précises, destinées à restreindre l'emploi de l'impôt sur le revenu dans les budgets locaux.

Telle est, dans ses grands traits, la loi récente sur le régime fiscal des communes en Prusse. Il est trop tôt aujourd'hui pour juger de ses effets pratiques, mais on peut apprécier pourtant la valeur de ses dispositions essentielles. Par la fusion qu'elle opère du principe de la taxation selon ses facultés, elle tend à répartir plus justement le poids des charges locales, et à organiser

le système fiscal des communes sur des bases véritablement logiques et équitables. Elle soulage la taxation directe en favorisant les impôts indirects et les taxes basées sur l'intérêt ; elle condamne les impôts spéciaux sur le revenu comme injustes et dangereux, elle restreint la surcharge des centimes sur l'*Einkommensteuer* pour réserver à l'État cette source de revenus. Elle concède aux localités la jouissance exclusive des impôts réels, c'est-à-dire de l'impôt foncier et de l'impôt industriel, dont l'Etat se dépouille en leur faveur, et qu'il remplace dans son budget par un impôt sur le capital complémentaire de l'impôt sur le revenu. Elle pose enfin le principe de la spécialisation du budget communal.

*Italie*[1]. — Des centimes additionnels qui ne frappent que l'impôt foncier, par conséquent lourds pour un rendement médiocre ; quelques essais peu réussis d'impôts locaux sur le revenu ; un octroi très répandu et très productif ; enfin une foule de petites taxes communales assez vexatoires et à productivité minime, avec quelques rétributions spéciales qu'on n'ose développer : telle est la vue générale qu'on peut se faire du système fiscal des communes en Italie. Le mon-

[1] Persico, *Principii del diritto amministrativo*, 1889. — Manfrin, *Il Comune e l'Individuo in Italia*, 1880. — A Ceresa, *I comuni e le tasse locali*, 1877. — J.-J. O'Meara, *Municipal Taxation at home and abroad*, 1894. — *Bilanci comunali e provinciali*, 1889. — *Statistica delle tasse e diritti comunali*, 1889. — *Bulletin de statistique et de législation comparée*, XXV.

tant de la taxation communale s'est élevé pour l'année 1889 à la somme de 324.931.361 francs, soit 82 0/0 des recettes ordinaires ; cette proportion très élevée des ressources fiscales dans les budgets locaux s'explique par l'extrême modicité des subventions reçues par les communes italiennes de l'État ou des provinces. La taxation communale représente par tête un taux d'imposition de 11$^{fr}$,03. Voici pour l'année 1889 le tableau des impositions communales italiennes, extrait des *Bilanci comunali*[1] :

[1] Nous avons joint aux impôts ordinaires les prestations et péages qui, pour raison administrative, seront classés au budget extraordinaire.

| | FRANCS | FRANCS | % |
|---|---|---|---|
| **CENTIMES ADDITIONNELS** | | | |
| Sur l'impôt foncier.......... | 118 872 837 | 122 724 068 | 37,4 |
| 1/10ᵉ de l'impôt sur la richesse mobilière.......... | 3 578 351 | | |
| **TAXES DIRECTES COMMUNALES** | | | |
| Taxe de famille.......... ... | 19 673 938 | 31 940 413 | 10,1 |
| Taxe sur le bétail agricole... | 10 688 124 | | |
| Taxe sur la valeur locative.. | 1 578 351 | | |
| **TAXES SUR LES CONSOMMATIONS ET LES TRANSPORTS** | | | |
| Dazio di consumo.......... | 140 987 715 | 146 851 233 | 45,1 |
| Taxe de licence............ | 437 313 | | |
| Taxe d'exercice et de revente. | 4 899 433 | | |
| Péages..................... | 138 028 | | |
| Taxe sur les voitures publiques.................. | 388 744 | | |
| **TAXES SOMPTUAIRES** | | | |
| Taxe sur les chiens......... | 674 234 | 5 869 802 | 1,9 |
| Taxe sur les voitures privées. | 1 379 499 | | |
| Taxe sur les bêtes de trait, de selle et de somme...... | 2 991 891 | | |
| Taxe sur les domestiques.... | 824 178 | | |
| **CONTRIBUTIONS PARTICULIÈRES** | | | |
| Prestations................. | 6 013 653 | 6 597 621 | 2,2 |
| Taxe des principaux usagers. | 583 968 | | |
| **RÉTRIBUTIONS SPÉCIALES** | | | |
| Taxe scolaire............... | 724 510 | 10 948 222 | 3,3 |
| Droits sur les actes de l'état civil..................... | 450 958 | | |
| Droits sur les actes de la justice de paix.............. | 268 230 | | |
| Taxe d'abatage............. | 3 165 063 | | |
| Droits divers............... | 1 818 898 | | |
| Louage des bancs pour marchés..................... | 517 419 | | |
| Droits de pesage et mesurage. | 496 731 | | |
| Droits d'occupation du domaine.................. | 3 006 413 | | |
| | | 324 931 361 | |

Les centimes additionnels communaux portent en Italie sur l'impôt foncier des terres (*terreni*) et des maisons (*fabbricate*). Ils atteignaient aussi autrefois l'impôt sur la richesse mobilière ; mais la loi du 11 août 1870 a interdit aux provinces et aux communes de surcharger de centimes cette taxe que l'État éleva alors à son profit dans une forte proportion. C'est à la suite de cette réforme que les communes italiennes créèrent, à l'exemple de la Belgique, une série de petites taxes locales, tant sur la consommation que sur la propriété, dont le produit s'est accru de 65 0/0 en quinze années, de 1875 à 1890. Les communes reçoivent bien de l'Etat un dixième de l'impôt sur la richesse mobilière ; mais cette attribution, qui est, sinon dans la forme, assimilable au fond à des centimes, constitue une sorte de prime accordée aux communes pour le recouvrement de l'impôt. Le nombre des centimes ne doit pas dépasser le chiffre de 50 ; les provinces respectent ce maximum (la moyenne du nombre des centimes provinciaux est de 47) ; les communes sont admises à le dépasser, pourvu qu'elles aient préalablement établi l'une des trois taxes suivantes : taxe sur la valeur locative, taxe de famille, ou taxe sur le bétail agricole ; le nombre moyen des centimes communaux est de 67. Le rendement des centimes dans les budgets de communes est assez modique : par tête d'habitant il représente une somme de 4^fr^,15 ; or, en France, au budget de 1891 il atteint un chiffre assez voisin, celui de 4^fr^,65 (centimes extraordinaires compris). Mais la charge

que ces centimes font subir en Italie à la propriété foncière est excessivement lourde. D'abord tout le monde sait combien l'impôt foncier italien est mal réparti. On remarquera, d'autre part, que les communes italiennes retirent de cette seule taxe une somme proportionnellement presque égale à celle que nos communes françaises demandent aux quatre contributions directes, et le nombre moyen des centimes départementaux (47) est d'ailleurs égal ou un peu supérieur au nombre moyen de ces centimes en France (45 en 1891). Enfin le principal de l'impôt foncier en Italie, qui se monte à 175.797.410 francs, équivaut presque au principal de nos deux impôts fonciers français, alors que la richesse agricole de l'Italie est, en général, considérée comme représentant les deux tiers seulement de la richesse agricole de la France. On comprend donc que le poids total de cet impôt foncier se fasse sentir d'une façon très nuisible pour le pays.

Les taxes communales directes les plus importantes en Italie comprennent un impôt agricole sur le bétail et deux taxes qui frappent le revenu, l'une directement, l'autre par l'intermédiaire du loyer. La *tassa sul bestiamo agricolo* est assez répandue et frappe le bétail en tant que capital, à la différence de la *tassa sulle bestie da tiro*, *sella e soma*, qui frappe les animaux en tant qu'ils rendent un service. La *tassa sul valore locativo*, assez analogue à notre taxe mobilière, est peu productive et peu généralisée : elle n'existait en 1887 que dans 690 communes sur 8.259 ; elle frappe

le loyer suivant un tarif proportionnel avec maximum de 2 0/0 (ce maximum est souvent dépassé), ou gradué de 4 à 10 0/0. La plus intéressante de ces taxes est la taxe de famille, dont le rendement est assez considérable, et que possédaient en 1887 environ 5.000 communes. Elle porte sur la fortune (*agiatezza*) présumée de chaque famille et ne peut exister qu'en tant qu'impôt de quotité ; cette taxe est d'ailleurs soumise à des règlements provinciaux qui divisent les fortunes en classes et fixent pour chaque catégorie un maximum d'imposition. Par exception quelques communes (459 en 1887) établissent cette imposition sur le revenu réel (*reddito acertato*) ; d'autres, au nombre de 144, sur la cote des impôts directs de chaque contribuable. Les 5.775 communes, sur 8.259 communes italiennes, qui possèdent soit une taxe de famille, soit une taxe des loyers, sont ainsi les seules où la généralité des habitants soit appelée à contribuer aux dépenses locales par un impôt direct ; dans tout le reste du territoire, les individus qui ne sont pas propriétaires fonciers ne participent aux charges communales, s'ils échappent aux taxes somptuaires, que par les impôts de consommation[1].

Le revenu le plus considérable des communes italiennes provient des octrois, ou *dazi di consumo*. Le produit du *dazio municipale* est, en effet, très élevé ; il représente 45 0/0 du montant des impôts communaux et correspond à un taux de taxation

[1] Nous négligeons le décime sur la richesse mobilière.

par tête égal à 4$^{fr}$,94, tandis qu'en France le chiffre du produit des octrois par tête d'habitant n'atteint que 4$^{fr}$,10 (Paris excepté). La suppression des centimes sur l'impôt de la richesse mobilière en 1870 a été l'une des causes principales de la progression des octrois en Italie ; de 1875 à 1889, le rendement de cet impôt s'est accru de 69 0/0, pendant que le produit des centimes additionnels n'augmentait que de 18 0/0. Bien que les droits indirects locaux en général ne soient vraiment productifs que dans les grandes villes (les chefs-lieux de province perçoivent à eux seuls 59 0/0 du produit total des *dazi* communaux), les octrois sont très généralisés en Italie ; en 1889, sur 8.259 communes, 7.163, soit 86 0/0, percevaient des *dazi* locaux, tandis que la France ne comptait en 1891 que 1.514 communes à octroi sur 36.140, soit 4 0/0. Cet extrême développement des droits locaux de consommation a sa cause dans un fait particulier à l'Italie, c'est le rapport étroit qui unit le *dazio comunale* au *dazio governativo*. L'État italien perçoit en effet dans toute commune, quelle que soit sa population, un droit de consommation dont le produit total atteint 70.125.783 francs ; un impôt semblable doit nécessairement réduire la production de tout supplément ajouté par les communes à leur profit ; une pareille organisation fiscale favorise, d'autre part, dans une mesure extrême la généralisation des *dazi* communaux, et ce n'est pas là un de ses moindres inconvénients.

Les communes italiennes se divisent, au point de vue de la perception de l'octroi, en communes

fermées (349) et communes ouvertes (7.908, dont 6.814 seulement ont un *dazio comunale*), suivant que leur population est supérieure ou inférieure à 8.000 habitants : la taxe est perçue à l'entrée dans les premières, et dans les secondes à la vente au détail. Les droits du Trésor frappent les boissons et les viandes dans les unes et dans les autres, et, dans les communes fermées seulement, la farine et le riz, les huiles et les beurres, les sucres. Les municipalités peuvent établir des taxes additionnelles, lesquelles ne doivent pas excéder la moitié des droits du Trésor (le montant même de ces droits pour le riz, le pain et les farines) ; ou bien elles imposent des taxes municipales spéciales, taxes dont une nomenclature limitative est donnée par la loi, et dont le tarif ne doit pas dépasser 40 0/0 de la valeur des objets frappés. Les communes fermées seules ont le droit de percevoir, dans la limite d'un maximum de 50 0/0 de la taxe du Trésor, un droit de vente au détail sur les viandes et les boissons. Les tarifs des droits municipaux d'octroi doivent toujours être approuvés par la députation provinciale et par le Conseil d'État, et d'une manière générale il est prescrit que les communes ne doivent s'imposer de taxes municipales spéciales que pour couvrir des dépenses obligatoires, et en l'insuffisance des ressources ordinaires et des taxes additionnelles. On remarquera que les *dazi* communaux frappent comme les *dazi* gouvernementaux plusieurs objets de première nécessité, et que les viandes et les boissons, déjà taxées à l'entrée, peuvent être imposées de nouveau

à la vente au détail dans les villes fermées. Les vives réclamations auxquelles ont toujours donné lieu ces impôts s'expliquent d'autant mieux que les localités n'ont pas su toujours se défendre d'introduire dans les tarifs un certain élément différentiel, protecteur. Les frais de perception enfin sont assez élevés ; ils atteignent pour les *dazi* généraux et communaux réunis 9,92 0/0 dans les communes chefs-lieux de provinces ; ils représentent 5,81 0/0 à Rome, 7,80 0/0 à Turin, 25,91 0/0 à Arezzo, 23,75 0/0 à Massa-Carrara, 23,21 0/0 à Forli. Les statistiques font défaut pour les autres communes ; mais, avec des octrois si développés parmi les plus petites communes, on doit craindre dans ces dernières une extrême élévation des frais de perception.

Avec l'octroi, les communes italiennes ont souvent encore d'autres taxes locales sur les consommations. La *tassa di esercizio e revendita* est un droit de licence fixe ou proportionnel qui frappe l'exercice des professions, arts, commerces, industries, ainsi que la revente de toute marchandise. La *tassa di licenza*, abandonnée par l'État aux communes en 1870, est un droit de police annuel qui porte sur les débitants, aubergistes, etc., et qui s'élève au cinquième du loyer la première année, ultérieurement au dixième de ce chiffre. Il y a deux taxes locales sur les transports, qui ne fournissent que des sommes insignifiantes : ce sont des péages sur les routes communales et un impôt sur les voitures publiques. Il faut enfin signaler quelques taxes somptuaires, telles que l'impôt sur

les domestiques, la taxe sur les voitures privées, la taxe sur les bêtes de selle, de somme ou de trait, la taxe sur les chiens. On devinera sans peine combien un pareil éparpillement de la taxation locale est chose fâcheuse pour un pays ; les impôts communaux deviennent nécessairement vexatoires dans ces conditions; leur productivité est le plus souvent hors de proportion avec les frais de leur recouvrement, et leur rendement total n'atteint que des chiffres dérisoires en regard du montant des dépenses communales. Ceci, toutefois, ne saurait être dit des taxes locales basées sur les services rendus, des dédommagements réclamés par les communes aux individus qui bénéficient d'avantages matériels dérivés des services communaux. Ces taxes spéciales, bien qu'assez développées en apparence, sont d'ailleurs fort peu productives en Italie, parce que l'application n'en est pas poussée assez avant dans les villes, où les travaux municipaux de toutes sortes leur ouvrent d'ordinaire le champ le plus large.

*Belgique* [1]. — Le système des impositions communales de la Belgique frappe tout d'abord par deux traits saillants, d'une part la modicité de son produit, et d'autre part son caractère presque exclusivement direct. D'après la statistique de l'année 1880, le produit des impôts dans les budgets des communes n'est que de 25.416.958 francs,

[1] Giron, *Droit administratif de la Belgique*. — Leemans, *Des Impositions communales en Belgique*, 1866. — *Annuaire statistique de la Belgique de* 1891.

ce qui représente un taux de taxation par tête égal à 4fr,60 [1], et, sur le total de 92.592.919 francs de recettes ordinaires, une proportion de 27,4 0/0. Les impôts sur les consommations ou sur les dépenses figurent dans ce produit pour une part insignifiante, que malheureusement les statistiques ne nous permettent pas de préciser. Ces deux caractères proviennent d'une cause unique, d'un fait déjà ancien et bien connu, la suppression des octrois en 1860 : le fonds communal, — cette attribution aux communes d'une certaine proportion des impôts indirects généraux, — représente dans les budgets de communes une somme sensiblement égale au produit des impôts locaux. La réforme de 1860 a eu une autre conséquence. Les anciennes communes à octroi, ayant vu pendant quelque temps leurs ressources diminuer, cherchèrent à les accroître en frappant par des impôts spéciaux toute forme de richesse, toute manifestation de revenus ; de là cette diversité et cette multiplicité des taxes communales spéciales, établies sans théorie arrêtée, sans ordre et d'une façon toute empirique, et qui subsistent encore aujourd'hui.

Dans le montant total des impositions communales, une somme de 11.906.932 francs, soit une proportion de 47 0/0, provient des centimes additionnels, lesquels portent sur l'impôt foncier, l'impôt personnel et l'impôt des patentes ; le nombre moyen des centimes communaux dans tout le

[1] Il convient de remarquer que le taux de densité de la population, en Belgique, dépasse de beaucoup celui de tous les autres pays européens.

royaume est de 26. Cette surcharge des impôts directs est très modique [1], comparée à celle que nous rencontrons dans les autres pays; le principal des impôts est d'ailleurs aussi, en moyenne, un peu moins élevé que celui des impôts correspondants français, en sorte que le poids total de ces impôts est relativement léger.

Des impôts communaux spéciaux, celui qui produit les plus gros revenus, bien qu'il existe dans peu de communes, c'est la cotisation personnelle, qui fournit 11 0/0 du montant des ressources fiscales. Les bases de cet impôt varient de commune à commune : c'est tantôt la fortune présumée, tantôt la valeur locative de l'habitation, quelquefois la consommation supposée ; cette taxe n'est au fond qu'un impôt sur le revenu à bases incertaines et arbitraires. Cédant au vœu exprimé par le pouvoir législatif en 1860, la plupart des communes le supprimèrent dès que le fonds communal leur eut fourni des ressources suffisantes.

Les autres taxes spéciales directes sont très variées en Belgique, et, pour beaucoup d'entre elles, l'idée générale qui en ressort est que les localités ont cherché à compléter ou à corriger les impôts généraux. Il y a des taxes foncières, par exemple la taxe sur le revenu cadastral, qui existe à Bruxelles. Certaines communes imposent les propriétés bâties exonérées de l'impôt foncier, ou les terrains à bâtir. Liège et Bruxelles possèdent une taxe foncière assez originale, qui frappe la cons-

[1] 2fr,15 par tête d'habitant.

truction et la reconstruction des maisons d'habitation, par mètre cube, d'après un tarif qui varie suivant la hauteur des bâtiments et le quartier; cette taxe a rapporté 200.000 francs à la ville de Bruxelles en 1888. Plus fréquentes sont les taxes sur les revenus industriels et commerciaux : taxes de répartition calculées sur les bénéfices, taxes de quotité basées sur le nombre des ouvriers et employés, taxes sur les mines, taxes sur les machines employées dans l'industrie, taxes sur les avocats, taxes sur les agents de change et courtiers.

L'impôt des prestations est très répandu dans les communes rurales. Il est une charge de l'habitation, et frappe le propriétaire s'il réside, sinon le locataire ; il comprend une ou deux journées de travail par chef de famille ou d'établissement, suivant que ce contribuable paie moins ou plus de 3 francs de contributions directes, plus deux journées par bêtes de trait, de somme ou de selle à fournir par les propriétaires ou détenteurs, avec conducteurs et moyens de transport. Enfin des subventions industrielles sont imposées aux propriétaires des exploitations qui dégradent un chemin, temporairement ou accidentellement, d'une manière extraordinaire. Cet impôt, très analogue au nôtre, a sur lui l'avantage d'être plus proportionnel aux facultés contribuables.

Le principe d'une taxation spéciale proportionnée à l'intérêt, qui est dans une certaine mesure la base de l'impôt des prestations, est appliqué en Belgique d'une façon très large dans le domaine de la voirie urbaine. L'ouverture ou l'élargisse-

ment des rues, la construction des trottoirs et des égouts, le pavage, le balayage, donnent lieu la plupart du temps à des taxes qui sont imposées aux propriétaires riverains pour les faire contribuer à la dépense, ou quelquefois même pour mettre toute la dépense à leur charge. Ainsi Bruxelles double sa taxe des constructions et reconstructions dans les rues nouvelles, et l'augmente de moitié dans les rues à élargir. La Belgique est sans doute l'un des pays où ces impôts spéciaux ont reçu le développement le plus complet en matière urbaine.

Enfin les impôts sur les dépenses des contribuables, par opposition aux impôts sur la propriété, sont rares en Belgique. Les taxes somptuaires seules sont assez répandues, d'autant que l'État n'en fait presque pas usage pour son compte ; on trouve assez généralement des taxes sur les chevaux, sur les voitures, sur les domestiques mâles, sur les chiens ; leur productivité est nécessairement assez faible. On trouve enfin, très exceptionnellement, des péages sur ponts et chemins vicinaux.

*France*[1]. — A défaut d'une statistique complète et récente, nous ne pouvons donner, à l'appui des quelques observations que nous voudrions présenter sur le régime fiscal des communes de France, que des évaluations approximatives. En

[1] *Situation financière et matérielle des Communes en* 1877. — *Situation financière des Communes de France et d'Algérie*, publication annuelle du ministère de l'Intérieur.

1877, le produit total de la taxation communale s'élevait à 550.098.682 francs, ce qui représentait une proportion de 82 0/0 des recettes ordinaires des communes[1] et un taux d'imposition de $14^{fr},92$ par tête d'habitant. Si de cette statistique nous extrayons la ville de Paris, qui, comme agglomération urbaine, n'a point son correspondant dans l'Europe continentale, de manière à avoir des chiffres réellement comparables à ceux des autres pays, nous trouvons que le montant des taxes communales n'était plus en 1877 que de 372.692.000 francs, soit 81 0/0 des recettes ordinaires, ou $10^{fr},67$ par tête d'habitant. Le tableau ci-après fait ressortir, pour la France entière, les recettes communales provenant des impositions en 1877 :

| | FRANCS | 0/0 |
|---|---|---|
| Centimes (ord. et extraord.)........ | 138 254 271 | 25 |
| Attributions........................ | 10 528 685 | 2 |
| Octrois (ord. et extraord.).......... | 252 124 908 | 46 |
| Prestations vicinales............... | 54 870 000 | 10 |
| Taxes diverses et rétributions...... | 94 320 818 | 17 |
| TOTAL.................. | 550 098 682 | 100 |

Voici, pour la même année 1877, les chiffres qui concernent la France sans Paris :

[1] Les centimes extraordinaires et les taxes extraordinaires d'octroi, qui font partie intégrante du système fiscal de nos communes, ont été joints aux recettes ordinaires.

| | FRANCS | 0/0 |
|---|---|---|
| Centimes (ord. et extraord.)........ | 116 082 000 | 31 |
| Attributions.... .................. | 8 687 000 | 2 |
| Octrois (ord. et extraord.).......... | 124 571 000 | 33,6 |
| Prestations....................... | 54 870 000 | 15 |
| Taxes diverses et rétributions...... | 68 482 000 | 18,4 |
| TOTAL................. | 372 692 000 | 100 |

Les statistiques postérieures à celle de l'année 1877 ne donnent pas le détail des recettes ordinaires des communes. Toutefois elles indiquent le produit des centimes additionnels et celui des droits d'octroi ; en outre, nous voyons que la statistique de 1891 évalue le produit des prestations en nature, pour cette année-là, à la somme de 60 millions ; quant aux taxes diverses et rétributions, à défaut de renseignements précis, appliquons à leur montant en 1877 (94.320.818 francs) un accroissement proportionnel au taux moyen de progression des recettes ordinaires de 1877 à 1891 (14 0/0). Nous obtenons ainsi, à titre approximatif, les chiffres suivants pour la taxation communale en France (Paris compris) en 1891 :

| | FRANCS | 0/0 |
|---|---|---|
| Centimes (ord. et extraord.)........ | 170 320 885 | 27 |
| Attributions [1] ............ ...... | 7 250 000 | 1 |
| Octrois (ord. et extraord.).......... | 288 777 052 | 46 |
| Prestations....................... | 60 000 000 | 10 |
| Taxes spéciales et rétributions..... | 107 000 000 | 16 |
| TOTAL................. | 633 347 937 | 100 |

[1] Budget général de l'exercice 1891.

Le total ci-dessus, de 638.347.937 francs, représenterait environ 82 0/0 des recettes ordinaires des communes et correspondrait à un taux de taxation par tête égal à 15fr,30, chiffre légèrement supérieur à celui qu'a donné M. le Ministre des Finances dans l'exposé des motifs du budget de l'année 1893, qui était de 13fr,85 seulement ; cette différence provient sans doute de ce que les taxes spéciales et rétributions ne sont pas toutes comprises dans ce dernier chiffre. En écartant du tableau ci-dessus les impôts recouvrés par la ville de Paris, nous obtenons les résultats suivants pour le détail de la taxation dans les communes de France (Paris excepté) en 1891 :

| | FRANCS | 0/0 |
|---|---|---|
| Centimes (ord. et extraord.)........ | 141 502 085 | 32 |
| Attributions...................... | 5 240 200 | 1 |
| Octrois (ord. et extraord.).......... | 147 528 367 | 34 |
| Prestations........................ | 60 000 000 | 13 |
| Taxes spéciales et rétributions..... | 85 426 600 | 20 |
| TOTAL................... | 439 697 252 | 100 |

Le montant des ressources demandées par les communes aux centimes additionnels et aux attributions, c'est-à-dire aux impôts de l'État, s'élève en 1891 à la somme de 177.570.885 francs pour la France entière. Il représente un produit par tête égal à 4fr,65, chiffre très inférieur à celui que nous avons trouvé en Prusse (5fr,80), et un peu supérieur à celui que nous a donné l'Italie (4fr,15) ; pour la France sans Paris, qu'il est pré-

férable de prendre pour base des comparaisons statistiques avec les pays voisins, ce taux s'abaisserait à 3fr,92. On sait qu'à l'exception des cinq centimes ordinaires obligatoires qui ne portent que sur les deux impôts fonciers et sur l'impôt mobilier, les centimes additionnels frappent en général les cinq contributions directes. Le nombre moyen de ces centimes est de 46, soit de 55 sur l'impôt des propriétés bâties, 50 sur l'impôt des terres, 47 sur la taxe mobilière, 41 sur la contribution des portes et fenêtres et 35 sur les patentes. Parfois ces centimes sont spécialisés, comme cela a longtemps été le cas pour les centimes de l'instruction primaire ; mais cette spécialisation ne concerne que l'affectation du produit de l'impôt sans modifier l'assiette de la taxe. Sous le nom d'attributions, les communes reçoivent de l'État 8 0/0 du produit de l'impôt des patentes et 5 0/0 du produit de la contribution des chevaux et voitures. Nous n'avons pas besoin de rappeler ici les critiques si souvent formulées qui s'adressent à notre système de contributions directes, surtout à trois de ces contributions, l'impôt foncier des terres, l'impôt des portes et fenêtres et la contribution mobilière ; personne n'ignore quelles inégalités cachent les procédés de répartition régionale et individuelle de ces taxes. Une conséquence de ces faits, c'est que, si les centimes additionnels sont loin de fournir aux communes des ressources aussi considérables qu'on pourrait en attendre, ils pèsent pourtant très lourdement sur le pays et ne pourraient plus être

accrus sans danger. La productivité de l'impôt au point de vue communal est hors de proportion avec son poids sur le contribuable ; dans son ensemble, le procédé des centimes a perdu son élasticité.

Les taxes ordinaires et extraordinaires d'octroi fournissent, en France, un produit très élevé, qui atteint près de 300 millions, et auquel la ville de Paris contribue, à peu de chose près, pour la moitié. Rapporté au chiffre de la population totale, le rendement de ces taxes monte à 7fr,55 par tête, chiffre supérieur de beaucoup au produit de l'impôt en Italie, qui est de 4fr,94 par habitant ; au contraire, si nous excluons Paris de la statistique, la comparaison devient favorable à la France, le taux moyen descendant alors à 4fr,10. D'autre part, le nombre des communes à octroi est très faible en France par rapport à ce qu'il est en Italie. Ce nombre a peu varié en ce siècle ; il était de 1.434 communes en 1823, il est aujourd'hui de 1.514. Il est vrai que le chiffre de la population soumise à l'octroi a doublé dans cet espace de temps par l'effet de la concentration dans les villes des habitants des campagnes. Si l'on considère la nature des objets soumis aux droits d'octroi, on remarque que les boissons fournissent, à elles seules, la moitié du produit des taxes, et que les trois quarts du rendement des droits sur les liquides proviennent des boissons hygiéniques ou de première nécessité : vins, cidres et bières. Le pain est partout affranchi ; mais les taxes sur la viande, les œufs et les combustibles minéraux,

bien qu'assez modiques en général, sont une lourde charge pour la population pauvre des villes. En ce qui concerne le mode de perception de l'octroi, on constate que le procédé de la ferme est d'une application sans cesse décroissante. Quant aux frais de recouvrement, qui s'élèvent en moyenne à 8 0/0 environ du produit total des taxes, ils se tiennent dans les villes un peu importantes à des chiffres assez modérés; il faut ajouter que, dans les localités de plus de 4.000 âmes, le coût de perception des droits du Trésor sur des boissons n'est en moyenne que de 0,64 0/0, ce qui abaisse à 5 1/2 0/0 le taux moyen du recouvrement global des droits généraux et locaux. Tout ceci n'est point fait pour atténuer les inconvénients reconnus des taxes d'octroi en France; mais on peut voir que la comparaison de ces taxes avec le *dazio* italien est loin de nous être défavorable.

L'impôt des prestations donne un revenu annuel d'environ 60 millions de francs, et forme pour les budgets des communes rurales un appoint notable, dont l'importance ne fait qu'augmenter à chaque exercice. On sait que cette taxe, qui atteint tout propriétaire d'immeuble ou exploitant dans les campagnes, est basée sur le nombre de bras et celui des moyens de transport employés, et frappe d'une façon spéciale les établissements qui dégradent extraordinairement les voies de communication. Bien que reposant sur une matière imposable fort large, les prestations présentent donc un caractère très défini de spécialisation, en ce sens qu'elles tiennent compte de l'intérêt matériel retiré par

les propriétaires de l'ouverture et du bon entretien des chemins vicinaux. C'est en grande partie à cette taxe que la France est redevable de l'avancement actuel de sa voirie vicinale, la plus parfaite qui soit en Europe.

Si nous mettons de côté l'impôt sur les chiens, qui est obligatoire pour les localités, ce qui reste du système fiscal des communes en France est composé exclusivement de taxes spéciales basées sur le principe de l'échange ou de l'intérêt. Droits de place dans les établissements municipaux, marchés, halles ou abattoirs, droits de pesage, mesurage ou jaugeage, droits divers de voirie, droits d'occupation du domaine public, droits d'expédition d'actes, tous ces droits sont autant de rétributions représentant le prix de services rendus par les communes à des particuliers nominativement. Quant aux taxes spéciales de la voirie urbaine, à ces contributions dont les villes belges savent tirer si grand parti, nous les voyons, au contraire, très peu développées en France. Les taxes de balayage et d'arrosage se rencontrent parfois, à Paris par exemple ; les taxes de pavage et de construction de trottoirs, autorisées par les lois du 25 juin 1841 et du 7 juin 1845, et dont le produit ne doit pas excéder la moitié de la dépense totale, sont très rarement perçues. La loi du 16 septembre 1807 prévoit que les villes pourront réclamer des indemnités de plus-value aux propriétaires riverains des rues nouvellement percées ou élargies, jusqu'à concurrence de la moitié de la plus-value ; elle prévoit encore que, lorsque

des propriétés urbaines bénéficient d'avantages particuliers par suite des travaux de salubrité entrepris par les administrations communales, celles-ci pourront les faire contribuer à leur décharge; ces dispositions sont demeurées presque sans application.

A considérer la forme administrative de la taxation locale en France, voici comment on peut résumer notre système d'impositions communales [1]: les impôts réels d'État fournissent aux communes, par la voie des centimes additionnels, un peu moins du tiers, et les taxes locales de consommation, un peu plus du tiers de leurs ressources fiscales; le restant des ressources fiscales se trouve couvert par des taxes directes spéciales, parmi lesquelles on compte, en particulier, les prestations. Si dans la statistique on fait figurer la métropole, laquelle tire de l'octroi un produit beaucoup plus considérable que ne le font les autres communes, la proportion du rendement des taxes de consommation s'accroît jusqu'à former près de la moitié du système fiscal. La place qui, dans le budget des communes françaises, est occupée par l'octroi, l'est, et un peu au delà, dans les communes italiennes par le *dazio*, et dans les communes belges par le fonds communal, le substitut des taxes de consommation locale. Les centimes additionnels aux impôts d'État donnent en Italie et en France la même proportion des ressources fiscales, et en Belgique une proportion un peu moindre [2]. Enfin

[1] Paris exclu de la statistique.
[2] Le quart au lieu du tiers.

les communes françaises trouvent dans les prestations vicinales le complément de recettes que les communes belges et italiennes demandent à leurs petites taxes directes, multiples et spéciales.

Envisageons, d'autre part, le caractère intrinsèque de la taxation communale. En France, ce qui fait le fond du système date de la Révolution, ce sont les centimes additionnels aux impôts directs : sous l'empire des idées physiocratiques, la commune a commencé, comme l'État, par imposer la propriété immobilière et le commerce, la source et le véhicule de toute richesse, puis, en tant que signe de la fortune privée, le loyer de l'habitant. L'octroi n'est entré en jeu que plus tard, par nécessité, pour faire face aux besoins croissants de la vie moderne. De fait, l'impôt foncier et les patentes, n'est-ce pas là en matière communale une sorte de taxation d'après l'intérêt ? La terre, le bâtiment, la maison de commerce, la fabrique, n'est-ce pas là ce qui profite le plus de l'ensemble des services communaux ? C'est la matière imposable par excellence, parce qu'elle paie proportionnellement aux avantages qu'elle retire. L'impôt mobilier, au contraire, représente d'une manière plus ou moins approchée la taxation selon les facultés contributives ; c'est là aussi, avec moins d'équité encore, le cas des taxes de consommation. Mais il faut remarquer que les centimes sur l'impôt mobilier ne représentent guère dans les budgets communaux qu'un sixième de la totalité des centimes ou un vingtième des ressources fiscales.

Ainsi, malgré l'octroi, le caractère de spécialisation de l'impôt reste, avec les prestations et les rétributions ou contributions particulières, assez profondément empreint dans la taxation locale en France. En Italie, en Belgique, il l'est plus encore : en Italie, parce qu'il n'y a pas d'impôt mobilier ; en Belgique, parce que les taxes locales de consommation y ont été remplacées par des impôts indirects généraux, et que les taxes de la voirie urbaine et les contributions particulières y sont infiniment plus développées que chez nous. Dans ces trois pays, la taxation directe affecte donc un caractère très net de taxation d'après l'intérêt. Les centimes sur l'impôt mobilier en France, les centimes sur l'impôt personnel avec les cotisations personnelles municipales en Belgique, et en Italie la taxe de famille ou des loyers, sont seuls à représenter le principe de la taxation d'après les facultés, dont relève également l'octroi dans deux de ces États. Entre la Prusse, où, récemment encore, l'élément prépondérant de la taxation communale était dans l'impôt sur le revenu, et l'Angleterre, qui base sur la propriété immobilière tout le système fiscal des localités, le régime de la Belgique, de l'Italie et de la France semble ainsi tenir une sorte de juste milieu.

*Angleterre*[1]. — Le régime actuel de la taxation

[1] Gneist, *Geschichte und heutige Gestaltung der englishen Kommunalverwaltung und des Selfgovernment*, 1863. — P. Leroy-Beaulieu, *L'Administration locale en France et en Angleterre*, 1876. — Fisco et van der Straeten, *Institutions et Taxes locales du*

locale anglaise s'explique par son histoire, et cette histoire se confond, à vrai dire, avec celle de la constitution locale en Grande-Bretagne. Lorsqu'en 1510 Henri VII créa la paroisse civile, en imposant à la paroisse religieuse la charge du service de l'assistance des pauvres, on dut établir sur la propriété immobilière, la seule qui eût quelque importance alors, une taxe spéciale : ce fut la *poor rate*. La taxe de comté ou *county rate*, fondée sous Henri VIII, vint bientôt se greffer sur la première ; elle est aujourd'hui encore répartie par les juges de paix du comté entre les diverses paroisses, et recouvrée dans chacune de celles-ci comme la taxe des pauvres et à titre de supplément. Enfin, dans les villes, la *borough rate* se constitua au fur et à mesure de la concession des chartes d'incorporation, sur le modèle de la taxe des paroisses. Peu à peu nous voyons la *poor rate*, qui avait été originairement créée en vue d'un but particulier et selon un principe spécial, devenir la base et l'unité première de tout le système financier des localités: en effet chaque fois qu'une taxe est établie au bénéfice d'une autorité nouvelle et pour subvenir à un nouveau service, c'est la *poor rate* qui lui sert de modèle, et à laquelle on l'ajoute comme les centimes additionnels des communes s'ajoutent en France à la contribution foncière.

*royaume de Grande-Bretagne et d'Irlande*, 1863. — *Cobden Club Essays, Local Government and Taxations*, 1875. — W. Rathbone, *Local Administration*, dans *The imperial Parliament*.— J-J. O'Meara, *Municipal Taxation at home and abroad*, 1894. — *Annual Reports of the local government board*, 1891-1892. — *Local Taxation Returns*, 1891-1892.

Un auteur allemand a dit qu'en Angleterre il n'y avait pas moins de vingt-quatre taxes directes sur la propriété au profit des autorités locales. Disons plutôt qu'il n'y en a qu'une, la *poor rate*, laquelle embrasse toutes les autres, et à laquelle il faut joindre depuis quelques années, pour avoir l'ensemble de la taxation locale anglaise, le produit des rétributions perçues par les localités pour services rendus à des particuliers.

Voici, d'après les *local taxation returns* pour l'exercice 1891-1892, le tableau du système fiscal du *local government* en Angleterre :

| | £ | £ | 0/0 |
|---|---|---|---|
| *Rates*..................... | | 28 507 119 | 85 |
| Droits de place (marchés, etc.). | 664 051 | | |
| Droits de port, quai, dock, etc. | 2 471 939 | | |
| Péages sur ponts et bacs..... | 101 530 | 4 663 248 | 15 |
| Droits divers................ | 193 082 | | |
| Rétributions, amendes, licences, etc............... | 1 232 646 | | |
| | | £ 33 170 367 | |

Le montant de ces impôts et taxes représente 62 0/0 seulement des recettes ordinaires des localités ; celles-ci tirent en effet 15 0/0 de leurs ressources brutes des subventions de l'Échiquier et du *local government board*, et 15 0/0 de leurs exploitations industrielles, telles que services d'eau, de gaz, etc. Ce même chiffre correspond à un taux de taxation de 28fr,50 par tête d'habitant; or si, pour la France, nous ajoutons au chiffre de

15$^{fr}$,26, qui est le taux par tête de la taxation communale, celui de 4$^{fr}$,31, qui est celui de la taxation départementale, nous trouvons comme taux moyen de la taxation locale entière le chiffre de 19$^{fr}$,57 seulement.

Les *rates* ou taxes directes sur la propriété immobilière figurent en Angleterre pour 85 0/0 dans le produit des impôts locaux. Si, au point de vue économique, on est fondé à considérer ces taxes comme une unité fiscale, elles se décomposent au point de vue administratif en un grand nombre d'impositions spéciales, dont la diversité est la conséquence du morcellement du pouvoir entre des autorités multiples. Citons les principales. La taxe des pauvres est restée la plus importante par le chiffre de son produit; elle est établie par les *guardians* de chaque union de paroisses, et recouvrée par des *collectors*, qui perçoivent en même temps les impôts généraux. La *borough rate* se répartit dans les bourgs sur les mêmes bases que la taxe des pauvres; les conseils des bourgs ont en outre à leur disposition, en tant qu'autorités municipales, une taxe de police dite *watch rate*. Le comté lève une taxe générale et une taxe de police, qu'il répartit entre les paroisses proportionnellement à leur valeur d'imposition. Toutes les lois d'hygiène locale, depuis le *public health act* de 1848 jusqu'à la grande loi de codification de 1875, ont contribué à augmenter l'importance de la *general district rate*, dont le rendement actuel arrive presque à égaler celui de la taxe des pauvres; l'assiette de cette taxe se distingue de

celle de la *poor rate* en ce qu'elle ne frappe les revenus des terrains agricoles, des canaux et des chemins de fer, que pour le quart de leur valeur. Les *highway rates* sont recouvrées par les *highway authorities*, et ne peuvent dépasser le taux de 2 shillings et demi par livre de revenu imposable sans le consentement des quatre cinquièmes des contribuables. Les localités tirent aussi des ressources assez considérables des taxes d'écoles (*school rates*), imposées par les bureaux scolaires, et qui sont recouvrées comme les *borough rates* dans les bourgs, ou comme la taxe des pauvres dans les paroisses. Enfin il faut mentionner la taxe d'église ou *Church rate*, la plus ancienne de toutes, bien qu'elle ne soit plus obligatoire à l'heure actuelle, et n'ait produit que 6.000 livres en 1891.

Toutes ces taxes frappent une même matière imposable, le revenu de la propriété « immobilière, visible et productive », c'est-à-dire des terres, des maisons, des dîmes foncières, des houillères, des bois, des mines et des droits de chasse et de pêche. Le revenu taxé est le revenu net, soit le *gross estimated rental* diminué des frais d'entretien, dont l'évaluation fait l'objet de variations considérables de paroisse à paroisse. Ce n'est pas nécessairement le propriétaire qui paye l'impôt, c'est en principe l'*occupier*, celui qui a la jouissance de l'immeuble: telle est la règle posée par la reine Élisabeth, très logique à une époque où les propriétaires résidaient tous, mais qui soulève aujourd'hui de nombreuses critiques. Bien des

projets de réforme ont été présentés au Parlement anglais sur ce point, depuis le *half-rating system* proposé par M. Goschen en 1871 ; aucun n'a encore abouti. Mais l'usage s'est chargé d'apporter, avec le *compounding system*, un certain tempérament à ce que la loi avait de trop rigoureux : l'impôt des habitations dont le loyer ne dépasse pas un certain chiffre, variable suivant les localités, frappe le propriétaire, qu'il occupe ou non l'immeuble taxé, et se calcule en conséquence sur une valeur contributive réduite dans une certaine proportion. Cette demi-mesure, qui n'a pas un caractère général et obligatoire, est d'ailleurs fort insuffisante en pratique.

A côté des *rates*, la taxation locale anglaise n'admet autre chose que des rétributions spéciales (*duties*, *fees*), imposées aux particuliers comme compensation des services à eux rendus par les autorités locales, ou pour prix de location ou d'usage d'établissements organisés par elles. Ce sont des droits de place dans les marchés et foires, des droits d'étalage, des droits de port, de quai, de dock, que l'on voit à regret affecter parfois un caractère protecteur ; des péages sur ponts ou bacs, vestiges des anciens *turnpike tolls* ou péages sur routes, qui ont disparu il y a fort peu de temps en Angleterre ; des taxes scolaires, et tant d'autres d'une nature analogue. Ces rétributions ont reçu une assez grande extension en Angleterre, et ce qu'on voudrait voir développer maintenant, ce sont les « contributions locales pour les travaux qui bénéficient spécialement à certaines proprié-

tés », tels que travaux d'assainissement, construction d'égouts, conduites d'eau, etc., c'est, en d'autres termes, l'application du principe du *payment for benefit*[1].

Ainsi, la taxation locale est, en Angleterre, complètement séparée et indépendante de la taxation d'État, de la taxation « impériale », comme on dit de l'autre côté du détroit. Le système fiscal des localités s'est constitué en premier lieu ; l'État l'a respecté, et a cherché pour lui-même les ressources dont il avait besoin dans les droits indirects, dans l'*income tax* et dans l'impôt sur les successions. En second lieu, la taxation locale, bien que spécialisée au point de vue administratif de l'affectation de ses produits, est une au point de vue économique, ne comprenant, auprès des *rates* qui en sont la base, que des rétributions spéciales pour services rendus. Enfin, les *rates* frappent exclusivement le revenu de la propriété foncière, c'est-à-dire de la propriété qui bénéficie le plus des services locaux, celle dont la valeur s'accroît le plus du fait de ces services : c'est donc véritablement la taxe unique sur la terre, l'impôt par excellence des physiocrates ; c'est en même temps une sorte de taxation d'après l'intérêt.

L'impôt direct, et surtout l'impôt unique, se prêtent mal à l'accroissement rapide de ressources dont la progression vraiment effrayante des dépenses locales a fait une nécessité dans nos sociétés démocratiques ; on devine combien le

[1] Voir W. Rathbone, *Local Administration.*

poids des *rates* doit être lourd à la propriété foncière en Grande-Bretagne. Le rendement net de ces impôts a augmenté de moitié en vingt ans, de 1873 à 1892; le taux de l'impôt atteint aujourd'hui 18,3 0/0 du revenu net taxé. Il a fallu chercher un moyen de soulager la matière imposable, et ce moyen, on a cru d'abord le trouver dans des subventions versées aux autorités locales par le budget de l'État, puis dans l'attribution aux localités par l'État, sous la forme de dotation, de certains revenus fiscaux. Par là on a simplement favorisé la prodigalité des autorités locales sans dégrever les charges de la propriété foncière. Aujourd'hui tout le monde s'accorde à reconnaître que la situation faite à cette dernière est intolérable et injustifiable, surtout depuis que la réforme récente des taxes successorales a égalisé les *death duties* entre la propriété mobilière et la propriété immobilière. On commence à comprendre que l'avènement de la démocratie dans le régime local doit avoir pour conséquence de modifier l'assiette de la taxation, qu'il n'est pas équitable de faire encore supporter l'ensemble des charges à la *gentry*, quand celle-ci a perdu sa prédominance politique. Le commerce ne profite-t-il pas, comme le terre, de la facilité et de la sécurité des voies de communication? Une bonne police, une hygiène publique bien protégée, une voirie urbaine soigneusement tenue, ne sont-elles pas des avantages d'ordre public qui intéressent tout le monde, l'ouvrier comme le rentier, le *yeoman* comme le *landlord?* On arrive alors à conclure qu'il faut taxer, au profit des autorités

locales, la propriété mobilière comme la propriété foncière; on demande[1] l'application à l'*income tax* de centimes additionnels pour les besoins du *local government*. « Il n'y a pas en ce pays de plus grande injustice, » disait un jour lord Salisbury dans un discours prononcé à Exeter, « que le système qui place sur les propriétaires de la terre et des maisons la charge des pauvres et de l'éducation des pauvres. Ce sont là des services auxquels devrait contribuer toute espèce de richesse. Il n'y a pas de raison pour que les détenteurs de 750 millions de *consols* soient complètement déchargés du soutien et de l'instruction des indigents, et laissent ce soin à leurs voisins qui sont peut-être moins riches, mais possèdent de la terre. » Puis, le chef du parti conservateur reparaissant sous le financier, lord Salisbury ajoute : « Je sais que cette question est pleine de difficultés; je sais qu'elle a brisé tous ceux qui ont voulu la toucher. J'ai peur qu'il n'y ait pas derrière nous un « courant moteur » suffisant, et si j'avais sous la main le grand nombre de *yeomen* que je voudrais créer en ce pays, nous verrions bien vite le système des *rates* enfin placé sur une base équitable. »

*États-Unis*[2]. — Comme en Angleterre, on trouve

[1] Voir par exemple O'Meara, *Municipal Taxation at home and abroad*, p. 127

[2] J. Bryce, *The american Commonwealth*, 1889. — R.-T. Ely, *Taxation in american States and Cities*, 1888. — Dillon, *Municipal Corporations*, 1881. — J.-J. O'Meara, *Municipal Taxation at home and abroad*, 1894. — 10th *Census*, *VII*, *Report on valuation taxation and indebtedness* (P. Porter).

aux États-Unis d'Amérique l'exemple d'une répartition traditionnelle des impôts et de la matière imposable entre les autorités locales, d'une part, et, de l'autre, le pouvoir central[1]. Tandis que les ressources fiscales du gouvernement de Washington se composent principalement d'impôts indirects, — on sait même qu'un impôt fédéral sur le revenu a été récemment déclaré illégal par la cour suprême, — le système fiscal des Etats et celui des localités, qui sont semblables et superposés, présentent un caractère exclusivement direct, et peuvent être rapprochés à ce titre de la taxation locale anglaise. La constitution des États-Unis interdit d'une manière générale aux pouvoirs locaux d'établir des taxes sur l'importation, l'exportation, ou le tonnage; sous ces restrictions, chaque État a organisé lui-même son régime fiscal, la constitution de chaque État fixant d'ordinaire une fois pour toutes quel doit être le genre de propriété taxé, la propriété mobilière, la propriété immobilière, ou l'une et l'autre. Les villes et les communes ne possèdent pas de pouvoir propre d'imposition, et ce pouvoir leur est simplement concédé sous des conditions précises par leur « charte d'incorporation ». Parfois les constitutions locales ont limité d'avance l'étendue de cette faculté d'imposition; c'est ce qu'on peut voir dans l'Alabama, dans l'Arkansas, où le maximum annuel de taxation est fixé à un demi pour cent de la valeur de la propriété

[1] Il faut seulement entendre ici par pouvoir central le pouvoir fédéral, et comprendre les États avec les villes (*cities*) et les communes (*townships*) parmi les autorités locales.

taxée; au Texas, où le maximum normal de 1/4 0/0 est élevé 2 1/2 0/0 pour les villes de plus de 10.000 habitants; dans le Missouri enfin, où l'on a dressé une échelle proportionnelle à la population de chaque localité. Dans les autres États, la détermination de ces règles de contrôle préventif est confiée aux législatures.

Ce qui constitue aux États-Unis le noyau de la taxation locale, comme font en Angleterre les *rates*, ce sont les *assessed taxes* ou taxes directes de répartition sur le capital. A la différence des *rates* anglais, cet impôt frappe le plus souvent la propriété mobilière comme la propriété immobilière, et porte sur la valeur vénale de la matière imposable. Chaque ville ou commune détermine chaque année, au commencement de l'exercice, le montant des sommes dont elle aura besoin; ce montant est réparti entre les propriétés taxables, dont l'évaluation est faite annuellement par les *assessors* d'après les déclarations des contribuables, ou, à défaut et en cas de doute, d'après les renseignements personnels que les répartiteurs peuvent arriver à se procurer. Ces évaluations sont basées sur le prix « au comptant », disent les lois, ou sur le prix « normal », ou sur la « valeur actuelle en argent », suivant les États; le revenu des propriétés taxées ne doit jamais servir de base de calcul. Des bureaux de péréquation (*boards of equalization*) sont chargés de reviser les rôles et d'égaliser les contributions de commune à commune dans un même comté, et de comté à comté dans l'État.



Le produit des *assessed taxes* perçues par les villes, les communes et les districts scolaires pendant l'année 1880 s'est élevé, d'après le dixième *census* des Etats-Unis, à la somme de 181.574.168 dollars, ce qui représente un taux de taxation de $15^{fr},30$ par tête d'habitant. Rapporté à la valeur vraie des propriétés taxées, ce chiffre fait ressortir un taux d'imposition de 4,16 pour mille. Le montant total des *assessed taxes* perçues par les États et les localités a atteint dans cette même année la somme de 312.750.721 dollars, soit un chiffre de $31^{fr},15$ par tête d'habitant, et une proportion de $7^{fr},16$ pour mille de la valeur réelle des propriétés imposées. Ces chiffres constituent la moyenne des résultats obtenus dans l'Union; si nous considérons seulement les États de la Nouvelle-Angleterre, le taux d'imposition par habitant s'élève à $44^{fr},50$ pour les taxes des seules *municipal corporations*. On voit que, bien que déjà anciens, tous ces chiffres sont de beaucoup supérieurs aux chiffres correspondants trouvés dans les Etats européens.

Le défaut essentiel du système américain de la taxation locale, c'est que la propriété mobilière, pour la détermination de laquelle les *assessors* ne sont pas suffisamment armés, échappe en grande partie à l'impôt, qui retombe alors sur la propriété foncière, sur le *real estate*. Il est véritablement trop facile de soustraire les valeurs mobilières à la taxe. A New-York, le contribuable n'est pas obligé par la loi de fournir au fisc un état de ses biens. Alors les *assessors* attribuent à chaque contribuable, en l'absence d'une déclaration, un

chiffre de fortune approximatif en rapport avec l'habitation qu'il occupe ; puis, si la taxe est payée sans difficulté, on surélève périodiquement l'évaluation primitive jusqu'à ce que la victime demande grâce. Encore cette méthode nouvelle de torture fiscale ne donne-t-elle que de médiocres résultats. A part les individus qui ne savent ou ne veulent, par ignorance ou par conscience, échapper à la taxe, sont en fait seules imposées aux États-Unis les sociétés par actions et les personnes morales, qui doivent fournir des états affirmés sous serment, et les individus qui ont leurs biens en *trust*, parce que les banques de *trust* en sont responsables. On estime à New-York qu'un septième de la propriété mobilière paie seul la taxe, dont les neuf dixièmes sont la charge exclusive de la propriété immobilière. Les faits sont les mêmes dans les autres États.

A côté des *assessed taxes*, il faut citer parmi les impôts des *municipal corporations* aux États-Unis les *poll taxes*, les *licenses* et les *special assessments*. Sous le nom de *poll taxes* sont levées dans la plupart des États, sauf dans l'Ohio et le Maryland où elles sont prohibées, des taxes de capitation qui forment la condition de la jouissance du droit de suffrage. Cet impôt rentre fort mal, par suite du défaut de moyens de poursuite ; M. Ely rapporte qu'en Géorgie il n'est intégralement recouvré que dans un comté, parce que là seulement on pratique la saisie. On critique assez vivement ces taxes en Amérique, tant au point de vue social qu'au point de vue économique. Ajoutons qu'elles donnent lieu à des faits de corruption fréquents, les divers par-

tis politiques payant d'avance les cotes des *delinquents* pour s'assurer de leurs voix ; la Pensylvanie a récemment aboli la loi qui faisait du paiement de la taxe une condition de vote politique. Les villes retirent en général des *licenses* des revenus assez importants. Dans le Nord, ces licences portent sur un petit nombre de commerçants, et particulièrement sur les débitants de boissons ; elles produisent plus de 2 millions de dollars à Chicago. Les villes du Sud les ont étendues à toute espèce de profession locale, et ont fait de ces taxes une arme de protectionnisme urbain ; l'impôt y est très lourd, surtout pour le petit commerce, il tend à concentrer les affaires et à constituer des monopoles, il favorise l'émigration hors des villes où il est établi. — Enfin voici une dernière catégorie de taxes dont l'apparition se fait de plus en plus fréquente aux États-Unis, ce sont les *special assessments*, appelés aussi *betterment assessments*, taxes spéciales ou d'amélioration. Ces sortes de contributions sont fort développées dans les villes pour l'ouverture et le pavage des rues, les travaux de canalisations d'eau ou d'égouts, la création de parcs ou promenades publiques, et dans les campagnes pour les travaux de drainage et d'irrigation. Une partie de la dépense est imposée soit aux propriétaires riverains, soit, d'une manière plus générale, aux propriétaires qui ont réalisé un bénéfice direct du fait des travaux exécutés, proportionnellement à la dimension des façades des maisons, ou à la valeur du bénéfice reçu ; les lois fixent pour chaque cas un maximum de taxe. A Baltimore, les deux tiers

des dépenses faites pour l'ouverture des rues sont imposées aux riverains, le dernier tiers restant à la charge de la municipalité. Lorsque la contribution doit être basée sur le bénéfice réalisé, une commission spéciale est chargée de faire l'évaluation des propriétés à taxer avant le commencement des travaux et après leur achèvement. La question de la légalité des *special assessments* a été souvent portée devant les cours suprêmes, qui l'ont toujours résolue par l'affirmative.

# CHAPITRE IV

## RECETTES COMMUNALES (*suite*)

THÉORIE DU SYSTÈME FISCAL. — I. DISTINCTION DES TROIS ORDRES D'IMPOSITION ; LEUR JUSTIFICATION ET LA NÉCESSITÉ DE LEUR COMBINAISON. — II. SPÉCIALISATION DU BUDGET COMMUNAL. — III. INFLUENCE DU CHIFFRE DES IMPOSITIONS SUR LA VALEUR DES IMPOSITIONS.

RÉTRIBUTIONS ET CONTRIBUTIONS.

IMPOTS. — I. RAPPORTS ENTRE LES IMPOTS D'ÉTAT ET LES IMPOTS DES COMMUNES. — II. CENTIMES ADDITIONNELS. — III. IMPOTS DIRECTS RÉELS ET PERSONNELS. — IV. IMPOTS INDIRECTS. — V. IMPOTS DE COMPLÉMENT. — VI. UN SYSTÈME FISCAL DE COMMUNE-TYPE.

### THÉORIE DU SYSTÈME FISCAL

### I

L'esquisse, forcément rapide et grossière, que nous venons de tracer du régime des impositions locales dans quelques-uns des grands États contemporains suffit à montrer que le système fiscal des communes est aujourd'hui chose singulièrement complexe et hétérogène. Il comprend nombre de taxes de formes diverses, centimes addition-

nels, ou impôts spéciaux, et nombre de taxes d'espèces diverses, impôts sur le revenu, la propriété ou la consommation; une même taxe n'est jamais perçue de façon semblable en deux États, et, dans un pays donné, un même impôt local s'établit rarement d'une manière bien uniforme. Chaque budget de commune est à sa façon un petit musée fiscal, renfermant d'ordinaire beaucoup d'articles de l'ancien temps à côté des produits modernes, lesquels ne sont pas toujours très supérieurs aux autres. Essayons d'en faire un classement méthodique. — A regarder au fond des choses, on voit que les taxes locales, variées de formes et d'espèces, n'ont pas toutes la même nature intrinsèque. Ce sont toujours des droits établis par une autorité plus ou moins souveraine, mais sur des principes différents; perçus pour combler les « manques » budgétaires, mais à des titres divers. Nous distinguons immédiatement trois ordres de ces taxes, de même que nous avons signalé dans les dépenses communales trois ordres de services. — Ce sont d'abord les impôts proprement dits, identiques ou analogues à ceux de l'État, en tout comparables à eux, directs ou indirects, réels ou personnels : voilà la contribution des citoyens aux services publics, la charge permanente et obligatoire imposée par la communauté, soit locale, soit générale, à tous ses membres, à ses membres comme tels, et qu'elle cherche à répartir entre eux le plus équitablement possible, selon les règles de la justice distributive. — En second lieu, il y a des taxes spéciales perçues par les

localités en échange de services divers rendus à des particuliers : *Gebühren*, *fees*, *diritti*, que l'on pourrait chez nous dénommer *rétributions spéciales*. Taxes individuelles, facultatives et privées, car elles visent nominativement et exclusivement les particuliers qui réclament de la municipalité des services qu'ils ne sont pas fondés à en exiger, et elles pourraient aussi bien être perçues par toute autre personne pour le même objet : c'est le prix d'un service rendu qui tombe dans la caisse communale par l'effet d'un contrat synallagmatique et d'un engagement volontaire. — Enfin, tenant des deux premiers, voici un troisième ordre de taxes locales : ce sont les *contributions particulières* (*Beiträge*) imposées aux propriétaires qui tirent un bénéfice matériel de l'exécution d'un service public, de la voirie en particulier. Obligatoires en droit et en fait, comme les impôts proprement dits dont elles ne sont qu'un cas, ces contributions particulières se rapprochent à un autre point de vue des rétributions : c'est que les unes et les autres ont pour base immédiate *un intérêt spécial et privé*. — Tel est, en effet, le trait caractéristique qui établit entre les impôts véritables d'une part, et de l'autre les contributions et les rétributions, une séparation très nette. Phénomène du droit public, l'impôt découle d'un principe « communiste », le besoin général de la communauté souveraine ; il se répartit entre les citoyens selon leurs facultés contributives. Au contraire, rétributions et contributions relèvent du droit privé et dérivent d'une notion « individualiste », celle de

contrat ; elles représentent l'application d'une idée d'échange ; c'est la taxation d'après l'intérêt. Imposition d'après les facultés, taxation d'après l'intérêt, cette distinction fondamentale n'a d'ailleurs rien de particulier aux finances communales ; elle se retrouve dans le budget de l'Etat, où l'impôt fournit un bénéfice net au Trésor, alors que telle autre taxe n'est faite que pour rembourser celui-ci d'une dépense volontairement assurée par lui[1]. Mais si cette coexistence d'un double principe d'imposition n'a jamais été sérieusement critiquée pour l'Etat, il n'en est pas de même en matière communale, et ici la légitimité de chacun de ces trois ordres de taxes a besoin d'être justifiée, comme la nécessité pratique de leur combinaison.

La commune remplit des fonctions d'ordre public : voilà la raison d'être de l'impôt communal. Ces fonctions se caractérisent en ce que l'existence et le progrès de la société locale en dépendent tout entiers, que la collectivité des habitants en est affectée directement, que l'intérêt de chacun y est identique comme la part de chacun dans la communauté. De ces services publics, il ne résulte pas nécessairement pour tout le monde un bénéfice matériel et mesurable, et si l'on a dit que l'impôt est le prix des services rendus par la communauté aux citoyens, cela ne peut être entendu rigoureusement que de leur somme totale. L'indigent ne paie pas spécialement pour être assisté,

[1] Taxe postale ou télégraphique, taxe de garantie, taxe de vérification des poids et mesures, et tant d'autres.

l'enfant pour aller à l'école, le propriétaire incendié ou inondé pour être secouru, mais tout le monde paie pour que la voirie soit développée et bien entretenue, pour que la police protège les personnes et les propriétés, pour qu'il soit venu en aide aux pauvres. L'impôt est la dette de tous envers la communauté pour l'exécution des services publics, et cet impôt sera réparti entre tous, non pas également, car l'égalité n'est pas l'équité, mais selon leurs facultés contributives, que l'on considère que le droit et la vérité soient dans la stricte proportion des charges au revenu, ou que la justice réclame une certaine progression. L'impôt proprement dit est légitime dans le budget des communes, comme il l'est dans celui de l'État.

Parmi les grands services publics de la commune moderne, il en est un dont on connaît le caractère particulier et original, c'est celui de la voirie. Tout en ayant l'intérêt collectif pour objet immédiat et exclusif, il procure indirectement et par surcroît à certaines propriétés, aux propriétés riveraines des rues ou chemins, un profit matériel, spécial, et jusqu'à un certain point mesurable. Les propriétaires seront-ils admis à jouir sans condition des plus-values fortuites et gratuites qui sont ainsi conférées à leurs immeubles? Ne semble-t-il pas juste de les imposer en proportion du bénéfice qu'ils reçoivent ? Il semblera même nécessaire de le faire, pour compenser les frais que le service met à la charge du budget communal ; de là un second ordre de taxation, les con-

tributions particulières. On a révoqué en doute l'équité de cette taxation spéciale, sorte de partage de bénéfices, en disant que l'avantage privé qui lui sert de base n'est ni volontairement requis, ni librement accepté par les intéressés, mais à eux imposé par l'arbitraire de l'autorité supérieure. Mais si l'on songe que ce bénéfice leur est fait gratuitement, et aux frais généraux de la communauté, c'est-à-dire du contribuable, on admettra bien en retour qu'il puisse être mis à contribution pour le service de cette communauté, pourvu que le chiffre de l'indemnité proportionnelle qu'on demandera aux propriétaires avantagés soit maintenu dans des limites raisonnables. Les contributions particulières restent, d'ailleurs, un fait spécial aux finances communales, et ne sauraient se retrouver, non plus que leurs conditions d'application, au budget de l'État.

Enfin, à côté de ses fonctions publiques, la commune a des attributions d'intérêt privé, d'ordre économique, dont elle possède le monopole naturel, ou qu'elle assume accessoirement à plus ou moins juste titre. Services rendus à des particuliers individuellement et qui ne profitent qu'à eux, la collectivité n'y étant pas intéressée; opérations dont le prix doit être payé par ceux-là mêmes qui en bénéficient, et par eux seuls, sous peine de léser tous les autres, qui n'y sont pour rien. Le prix dû pour un service privé, voilà donc la rétribution spéciale, dont le contribuable reçoit immédiatement l'équivalent sous une forme matérielle et productive. C'est une facture dont le montant doit repré-

senter exactement les frais de la fourniture faite, pas plus, à peine de créer un impôt nouveau, ni moins, si l'on ne veut faire un cadeau à l'intéressé. Il n'y a pas ici recette à proprement parler, mais remboursement de dépense ; il n'y a pas accroissement des ressources, mais atténuation des charges. Rien de plus juste, soit au budget de l'État, soit en matière communale, que le principe de cet échange de services entre l'autorité et les individus.

Voici donc, dans les finances communales, trois ordres de taxation, équitables et légitimes les uns comme les autres. Entre ces trois ordres de taxation, entre les deux grands principes dont ils relèvent, la distinction, très nette en théorie, est parfois, en pratique, assez délicate à établir. Telle taxe, la taxe d'abatage par exemple, que l'on trouve presque dans toutes les villes, et que l'on est porté à considérer comme le prix d'un service rendu, peut facilement dégénérer en un impôt indirect. De même, telle autre, que l'on est habitué à regarder comme faisant partie d'un système général d'impôts directs, peut affecter dans certaines circonstances un caractère de taxation d'après l'intérêt : c'est le cas des impôts réels, en particulier de l'impôt foncier, si l'on remarque que la propriété immobilière est celle qui bénéficie le plus de la masse des services communaux. La détermination du caractère intrinsèque d'une taxe communale est souvent ainsi une question d'espèces et d'appréciation personnelle.

Si chacun des trois ordres de taxes locales est en

soi légitime, la justice veut qu'ils soient combinés entre eux dans les budgets communaux ; isolément ils sont insuffisants, et ils ne valent que par leur rapprochement. Nous avons déjà rappelé qu'une certaine école d'économistes allemands avait essayé de faire du principe de l'échange ou de l'intérêt la base unique et exclusive de la taxation locale, en déniant aux communes, simples groupements de l'ordre économique et privé, le pouvoir de lever des impôts proprement dits, lequel appartient à l'autorité publique, et à elle seule. Cette école allemande voulait restreindre le système d'impositions communales aux rétributions spéciales, élargissant, il est vrai, le cercle d'application de ces taxes jusqu'à y faire rentrer les impôts réels, ou tout au moins les impôts fonciers ; de fait, elle tendait surtout à faire condamner, dans les finances locales, l'impôt sur le revenu et les impôts sur les consommations. — Ce n'est que très arbitrairement, à notre sens, qu'une semblable théorie peut faire abstraction des fonctions d'ordre public remplies par les autorités locales de tous les pays à l'heure actuelle. Sans doute, cette doctrine a pu être vraie à certaines époques de l'histoire, pour certaines associations communales, les communautés rurales des siècles passés, par exemple, qui n'exécutaient que des services communs d'intérêt matériel et privé, travaux agricoles, chemins locaux, et qui en répartissaient le prix entre les intéressés selon leur part de jouissance. Mais le nombre et l'étendue des services communaux ont singulièrement augmenté

depuis lors, et, sous l'influence de la démocratie, le caractère d'une partie d'entre eux s'est transformé, l'intérêt collectif et public prenant le pas sur l'intérêt privé et commun. Il y a dans les services publics des communes modernes une part d'utilité matérielle ou virtuelle qui est identique pour tous les habitants, et qui les rend obligatoires pour la communauté, parce qu'ils sont indispensables à la conservation de la société locale et à son développement naturel : c'est à quoi correspond l'impôt communal, dont l'absence ferait retomber le poids des services qui profitent à tous sur ceux qui en tirent certains avantages particuliers ou exceptionnels. L'intérêt de tous n'est-il pas le même à ce que les indigents soient secourus, et n'est-ce pas là, à proprement parler, un intérêt public ? Une police sûre et prévoyante, une voirie locale bien entretenue, ne constituent-elles pas un capital commun à l'ensemble des habitants, et dont l'utilité est du même ordre pour le commerçant ou le propriétaire que pour le rentier ou l'ouvrier ? — De fait, le système de l'échange absolu et exclusif dans la taxation locale n'est plus aujourd'hui nulle part en pratique. On pourrait croire qu'il est encore appliqué en Grande-Bretagne, où la propriété foncière, qui avait seule, jusqu'à ces dernières années, la direction et la responsabilité du *local government*, en supportait aussi toutes les charges. Mais l'organisation anglaise des *rates* n'est que le témoignage de la persistance prolongée des idées physiocratiques, et la conséquence du régime aristocratique de l'administration locale.

Le caractère de taxation d'après l'intérêt n'y est qu'approché, et un peu fictif, puisque toutes les taxes ont la même assiette, quel que soit le service particulier auquel leur produit doit subvenir. Enfin, à écouter toutes les plaintes dirigées contre le système anglais, en Angleterre même, on peut penser que l'exemple de nos voisins d'outre-Manche n'est guère tentant pour autrui.

## II

Ainsi, il est nécessaire d'associer dans les finances communales les deux principes de l'imposition d'après les facultés et de la taxation d'après l'intérêt. Il faut, pour obtenir une juste répartition des charges locales, assembler au budget de la commune des impôts proprement dits, des contributions particulières et des rétributions spéciales. Dans quelle mesure devra maintenant s'opérer cette combinaison pour être équitable?

Elle s'opérera automatiquement, par une spécialisation rigoureuse de la comptabilité et du budget des communes. La raison d'être de la recette, c'est la dépense ; c'est donc au montant et à la nature de la dépense qu'il faut s'en rapporter pour fixer la nature et le montant des ressources à y appliquer. Lorsque les administrateurs d'un établissement industriel ou d'une compagnie de chemins de fer viennent à hésiter pour savoir si

une dépense donnée doit être mise à la charge de l'exploitation ou du capital, c'est en examinant le caractère et l'objet de cette dépense qu'ils résolvent la question, en recherchant si elle profite et incombe seulement aux gestions en cours, ou si elle doit offrir pour l'avenir une utilité permanente. De même en matière de finances communales : c'est la nature du service, son intérêt public, privé ou mixte, l'avantage matériel et spécial qu'il peut présenter pour certains individus, qui serviront à déterminer sur quelles ressources on doit couvrir la dépense. Pour cela, il faut avant tout spécialiser le budget local, il faut individualiser chaque service en groupant, en mettant en regard ses dépenses et ses recettes ; celles-là serviront de critérium à celles-ci. Ainsi, on pourra faire porter les charges de chaque service sur qui de droit, intéressés ou contribuables, dans la mesure de l'équité, et l'on sera à même de s'assurer à tout moment qu'il n'est pas demandé à l'impôt proprement dit plus qu'il n'est juste, ou plus que leur dû aux rétributions et contributions spéciales. Les ressources s'approprieront logiquement aux dépenses ; les unes et les autres se correspondront toujours exactement.

Telle est, en effet, la méthode suivie plus ou moins rigoureusement par les administrations communales de certains pays pour l'établissement de leur comptabilité. Dans les finances d'Etats, on ne s'y conforme que pour le budget de certaines exploitations industrielles ou de certains services spéciaux ; le bloc des dépenses est le plus souvent

payé sur le bloc des produits fiscaux, auquel s'ajoute le revenu de certaines taxes analogues à des rétributions, établies un peu au hasard et sans plan d'ensemble. Au contraire, en matière communale, le procédé s'impose, car le caractère des dépenses varie davantage, les services d'ordre public cèdent, en importance, aux services d'intérêt privé, et le budget représente plutôt « la comptabilité des dépenses utilitaires d'une réunion d'habitants syndiqués, que celles des dépenses administratives d'une véritable autorité publique ». En Angleterre, le produit de chaque taxe locale est réservé, par priorité, aux dépenses du service que la taxe concerne, et si les *rates* ne sont plus spécialisées dans leur assiette fiscale, ils le sont encore aujourd'hui dans leur affectation administrative. La plupart des communes de Prusse établissent des budgets séparés pour le service de l'instruction et celui de l'assistance. En France même, les revenus de la vicinalité sont spécialisés dans la comptabilité communale, et il en était récemment encore de même des ressources de l'instruction primaire. La méthode a besoin d'être complétée et généralisée ; précisons quelles en pourraient être les dispositions pratiques.

La nature des dépenses, avons-nous dit, doit servir à déterminer la nature des ressources correspondantes. On classera donc les dépenses locales d'après leur caractère, avec l'évaluation de leur montant, en faisant figurer séparément au budget de la commune d'abord les services d'ordre public ou dépenses générales, puis le service, qu'on peut

appeler mixte, de la voirie avec ses annexes, enfin les services d'intérêt privé, les dépenses spéciales. Du coût présumé de chaque service, on déduira alors le montant des subventions spéciales touchées pour ce service. Les services d'intérêt privé ou dépenses spéciales devront se couvrir en principe au moyen des rétributions correspondantes ; les frais de la voirie seront atténués, dans une proportion à déterminer, par les contributions particulières ; enfin le restant de la dépense, représenté par les services publics ou les dépenses générales, — déduction faite du produit des revenus domaniaux et des dotations ou subventions générales reçues par la commune, — fera l'objet des impôts proprement dits, élément final du budget. Tel était, à peu de chose près, le système préconisé il y a quelques années par M. Adolphe Wagner en Allemagne [1] ; tel est, à peu de chose près, le procédé établi pour les communes de Prusse par la loi récente sur les impositions communales [2]. On ne doit pas chercher là une règle absolue, mais plutôt un cadre d'ensemble forcément un peu élastique, le tracé préparatoire d'une ligne de conduite générale en matière de comptabilité communale. D'une part, certains services d'intérêt privé ne peuvent pas toujours être défrayés exclusivement sur le produit des rétributions, et pratiquement la différence incombera à l'impôt proprement dit ; de l'autre, il peut parfois

[1] *Die Communalsteuerfrage*, p. 22, 31 et suiv.
[2] Voir les articles 2, 3, 4, 9, 54 et 55.

y avoir avantage à percevoir, à l'occasion de certains services d'ordre public, des taxes d'une nature analogue à celle des rétributions. Enfin, le classement d'une dépense dans la catégorie des services d'ordre public ou dans celle des services d'intérêt privé peut donner lieu à des divergences d'appréciation. Mais, quelles que soient ces incertitudes et ces variations, il n'en reste pas moins vrai qu'une stricte spécialisation des divers chapitres du budget local est l'unique moyen d'assurer, dans la mesure du possible, une juste répartition des charges et une juste affectation des ressources dans les finances communales.

## III

Rétributions spéciales, contributions particulières, impôts proprement dits, voilà donc les trois grands groupes de recettes fiscales qui figurent au budget des communes. Dans l'organisation de ces groupes, dans la constitution de l'ensemble du système de la taxation locale, il y a un fait primordial et générateur qui exerce une influence dominante, c'est la quotité même du montant total des ressources demandées aux impositions. Il est évident que la valeur d'équité d'un système fiscal variera pratiquement en proportion de son chiffre ou de son poids moyen, c'est-à-dire en raison

inverse du montant des dépenses locales, et en raison directe du produit des recettes domaniales et des subventions. Toute imposition lourde est mauvaise : « Faites-moi des économies, et je vous ferai de bonnes finances, » pourrait-on dire en altérant légèrement les termes d'un mot célèbre. Or c'est précisément l'un des traits caractéristiques de ce dernier demi-siècle, que, dans tous les pays, et particulièrement dans les États démocratiques, le nombre et l'étendue des services communaux ait grandi démesurément. Aujourd'hui la question du régime fiscal des communes se résout bien souvent en une question de dépenses communales. Là où la taxation est modérée, les communes, moins pressées par le besoin, ont plus de liberté dans leur politique financière, elles peuvent se constituer un système fiscal plus logique et plus juste, préférant aux impôts très productifs des taxes plus équitables et moins vexatoires. En Prusse, par exemple, les dépenses communales ont toujours été maintenues dans une limite sagement restreinte, et les revenus domaniaux sont assez importants ; le chiffre de la taxation locale, qui était de 8fr,50 par tête d'habitant en 1883, ne doit encore aujourd'hui dépasser que de fort peu la somme moyenne de 10 francs [1] ; aussi ne trouvons-nous dans les finances des communes que fort peu de traces d'impôts sur les consommations. Mieux

[1] Ce chiffre ne comprend, il est vrai, ni les rétributions spéciales, ni les contributions particulières ; il ne tient pas compte des taxes perçues pour les associations d'intérêt local assimilées aux communes (voir p. 159).

encore en Belgique : par suite du développement du système des dotations et de la modicité des dépenses, le montant des impositions locales n'y atteignait, en 1880, que 4fr,60 par habitant [1]. Au contraire les communes italiennes ont des dépenses assez élevées, et la taxation représente dans leur budget 82 0/0 des ressources ordinaires, ou un taux par tête de 11fr,03 en 1889 ; l'impôt indirect est ici nécessaire. Mais c'est en France que la taxation locale est la plus lourde, en raison du développement excessif des dépenses communales ; elle s'y monte en 1891 à un chiffre de 15fr,06 [2] par habitant, et couvre comme en Italie 82 0/0 du total des budgets ; en raison de l'exagération même de l'impôt, le régime fiscal devient très difficile à établir, il reste empirique, et les localités recourent nécessairement aux sources de revenus les plus productives, fussent-elles les moins équitables. C'est alors le montant excessif des dépenses locales qu'il faut rendre responsable des défauts du système de la taxation.

### RÉTRIBUTIONS ET CONTRIBUTIONS

La taxation d'après l'intérêt représente l'élément le plus ancien de tous les systèmes d'impositions

[1] Il faut toutefois tenir compte de l'excessive densité de la population en Belgique.

[2] Pour la France sans Paris, ce chiffre tombe aux environs de 11 francs.

locales. C'était le seul qui, jusqu'à la fin du siècle dernier, fût en usage dans les communautés rurales, et, dans les villes mêmes, il avait de longtemps précédé l'apparition des impôts proprement dits. De nos jours il a pris un développement inattendu, que justifie d'ailleurs l'accroissement des services spéciaux rendus par les communes ou des avantages particuliers conférés par elles aux habitants ou aux propriétés. C'est la loi prussienne sur les finances locales[1] qui, la première en Europe, a donné une réglementation générale de cette taxation locale d'après l'intérêt, et, tout en rendant obligatoire pour les communes la perception des contributions et rétributions, a organisé celles-ci sur des bases logiques et naturelles. Les législations des autres États n'ont pas encore abordé la question d'ensemble, et se bornent à autoriser le recouvrement d'un certain nombre de ces taxes, en fixant parfois des maximums d'imposition ; aussi ne trouve-t-on d'ordinaire aucune uniformité parmi les nombreuses applications qui sont faites de ce principe de taxation dans les budgets locaux des différents pays.

Nous connaissons le domaine propre des *Contributions particulières :* il y a lieu à « contribution » de la part des propriétaires d'immeubles qui tirent de l'exécution des travaux de voirie municipale ou vicinale une plus-value ou un bénéfice matériel spécial et jusqu'à un certain point mesurable. La contribution se distingue

[1] Loi du 14 juillet 1893.

nettement de la rétribution; elle est basée sur le profit indirect réalisé par certains propriétaires du fait de l'exécution d'un service public, et ne saurait compenser qu'une partie des dépenses de ce service, alors que la rétribution repose sur l'utilité directe et exclusive d'un service rendu à des particuliers, et doit couvrir la totalité des frais faits par les municipalités.

Dans les campagnes, les contributions particulières revêtent en général la forme de prestations vicinales. C'est en France et en Belgique qu'il a été fait emploi de cette taxe dans les plus larges proportions; la Prusse, l'Autriche, l'appliquent assez communément, mais dans une mesure moindre, et l'usage tend aujourd'hui à s'en généraliser en Italie. Presque partout, on réserve au contribuable le choix entre la libération en nature ou l'acquittement en argent, et cette alternative est d'ordinaire fort appréciée des cultivateurs; d'autre part, les subventions industrielles réclamées aux établissements qui dégradent extraordinairement les chemins entretenus, telles qu'on les voit établies en France, se recommandent avec avantage comme annexes des prestations proprement dites[1]. Tandis qu'à l'étranger l'impôt des prestations semble être accepté partout avec une faveur grandissante, il se trouve en France faire l'objet d'attaques perpétuellement renouvelées. On l'accuse d'être un impôt de capitation, alors qu'il renferme dans la taxation des serviteurs,

[1] L'usage de ces subventions industrielles semblerait bien devoir être étendu à la voirie départementale et à la voirie nationale.

des animaux et des véhicules, une base évidemment proportionnelle à la fortune des contribuables. S'il est lourd à la classe agricole, celle-ci trouve du moins dans le privilège de l'acquittement en nature une certaine compensation au poids de l'impôt. A la vérité, le travail fourni par les prestataires est peut-être moins productif que le travail salarié, mais le système des tâches peut remédier à cet inconvénient, tout en permettant à chaque intéressé de choisir dans une certaine mesure son jour et son heure de libération. Enfin, si cet impôt peut historiquement rappeler les corvées de l'ancien régime, il ne présente plus aujourd'hui aucun caractère commun avec celles-ci ; il a pénétré dans les habitudes de la population rurale, et c'est véritablement à lui que la France est redevable du développement de son réseau vicinal. Sa nécessité s'impose plus que jamais en un temps où l'entretien de la voirie apparaît comme l'une des plus lourdes charges des communes rurales, et ce n'est guère qu'à des améliorations de détail que cet impôt pourrait à la rigueur se prêter aujourd'hui.

Dans les villes, les contributions particulières peuvent être perçues comme indemnités de plus-values ou taxes spéciales d'ouverture de voies nouvelles, puis comme taxes d'entretien de voirie, taxes de balayage et pavage, taxes d'égouts et de trottoirs, etc. En ce qui concerne la construction des rues, le procédé américain des plus-values nous paraît supérieur, s'il est appliqué avec justice, au système belge des taxes foncières

spéciales, qui aboutit moins aisément à une exacte proportionnalité entre l'impôt payé et le bénéfice réel des propriétaires. En Prusse, la loi [1] qui oblige simplement les riverains à participer aux dépenses de construction de rues nouvelles, et aux frais d'entretien pendant cinq années, ne précise qu'insuffisamment les conditions d'application d'un principe qui peut d'ailleurs se montrer excellent en pratique. Nos communes françaises perçoivent souvent une taxe de balayage, mais laissent en général les propriétaires riverains des voies nouvelles jouir à titre gratuit de la plus-value qui vient s'ajouter tout naturellement à leurs immeubles. Dans tous les pays, et surtout en France, il serait fort utile qu'une réglementation d'ensemble vînt faciliter l'extension, et assurer l'uniformité de cette espèce spéciale de taxes locales. La participation de la propriété immobilière aux dépenses de la voirie doit sans doute être assez modique pour rester équitable ; néanmoins nous croyons qu'un grand nombre de villes pourraient aujourd'hui trouver dans les contributions des particuliers une compensation notable aux charges du service, s'il est fait de ce mode de taxation une application générale, mesurée et juste, et si d'autre part la propriété foncière n'est pas trop surchargée par les impôts réels. D'ailleurs, c'est avec raison que la loi allemande oblige les municipalités, avant d'entreprendre des travaux qui pourraient donner lieu à contribution de la part des intéressés,

[1] Loi du 2 juin 1875.

à procéder à une enquête d'ensemble, et à faire approuver leurs plans et devis par l'autorité supérieure. Enfin il est essentiel, comme le prescrit cette même loi, que les taxes perçues soient toujours exactement mesurées aux avantages que chaque participant retire des travaux exécutés.

Plus encore que les contributions particulières, les rétributions spéciales pourraient aujourd'hui donner lieu à une large extension dans les budgets locaux, et c'est ce que réclame, en effet, non seulement l'intérêt budgétaire des communes, mais encore la simple équité dans la répartition des charges entre les habitants. Pour déterminer le champ d'application de ces rétributions, il faut s'en rapporter à leur principe, c'est-à-dire au caractère d'échange des actes dont elles dérivent, et l'on dira ainsi qu'il peut y avoir lieu à rétribution lorsqu'un particulier, qui réclame de l'autorité communale un service d'ordre privé, doit recevoir immédiatement et sous une forme sensible l'équivalent matériel de ce qu'il paie, comme par l'effet d'un contrat tacite et virtuel. On conçoit que l'application pratique de ce principe donne lieu à de grandes variations de pays à pays. Il y a des rétributions que l'on rencontre à peu près partout ; les droits de place dans les marchés et abattoirs, les droits d'actes et de voirie, les droits de pesage et mesurage dans les villes, les droits de concession de sépultures, les droits de consommation d'eau dans les villes. Les taxes d'entrée dans les musées, monuments et parcs sont très répandues, mais non pas tout à fait générales comme les précé-

dentes. Les villes maritimes de Belgique et d'Angleterre ont des droits de port, de quai ou de bassin, qu'il est parfois malaisé de distinguer d'impôts sur les transports ou de droits protecteurs. La question qui fait l'objet des divergences les plus accentuées entre les législations, c'est celle de la rétribution scolaire. Cette taxe disparaît peu à peu de la plupart des pays européens ; mais, sauf en France, en Suisse et en Italie, où la gratuité est légalement imposée aux communes, ce sont les municipalités elles-mêmes qui la suppriment peu à peu avec l'aide financière de l'État; la rétribution scolaire a d'ailleurs subsisté presque partout dans les établissements communaux d'enseignement supérieur ou technique. Quant aux exploitations d'ordre industriel ou commercial gérées à plus ou moins juste titre par les municipalités, la loi prussienne dispose très prudemment à leur égard que le montant des droits perçus devra couvrir au moins les dépenses annuelles, y compris l'intérêt et l'amortissement du capital engagé.

Le développement des rétributions paraît aujourd'hui répondre à une nécessité évidente. Il se recommande non seulement en raison de l'accroissement considérable des services qui peuvent donner lieu à la perception de ces droits spéciaux, mais aussi en vue d'une réglementation plus générale et plus équitable du procédé de taxation en lui-même. Il serait désirable, notamment, que les communes fussent astreintes à fixer autant que possible le tarif des droits de telle façon que le produit vînt compenser exactement les frais d'éta-

blissement et d'entretien des services correspondants. C'est la prescription très juste que la législation prussienne a établie d'une manière générale, en ajoutant que le taux des droits pourrait être modéré, si les habitants étaient obligatoirement tenus de profiter des avantages offerts par les communes, ou si les établissements visés intéressaient l'ordre public. D'autre part, il ne faut pas que les rétributions, portées à un taux excessif, se transforment en véritables impôts indirects, où les communes pourraient chercher des ressources nouvelles à affecter à leurs dépenses générales. C'est là ce qu'ont fait certaines communes de Belgique, lorsqu'elles ont rétabli les anciens droits d'octroi sur la viande sous la forme de droits d'abatage surélevés et différentiels, jusqu'à ce qu'une loi du 31 juillet 1889 eût avec raison prohibé cette pratique. Ne pas demander à l'impôt, c'est-à-dire aux ressources fournies par la communauté, une contribution injuste pour des services qui ne profitent qu'à des particuliers sans intéresser la communauté ; ne pas réclamer, d'autre part, plus que le prix de ces services aux particuliers qui les réclament et qui en paient déjà le prix tout entier : voilà la justice.

## IMPÔTS

### I

Par l'impôt proprement dit les communes cherchent à répartir le plus équitablement pos-

sible entre tous leurs membres la charge des services publics : c'est donc directement la faculté contributive des citoyens que doit viser l'impôt, par voie proportionnelle ou par voie progressive, suivant les doctrines. A cet effet, un impôt unique sur le revenu, sur le capital, ou sur la terre, est matériellement insuffisant dans son produit, et toujours injuste dans son assiette ; il faut, de toute nécessité, dans le régime fiscal des communes comme dans celui de l'État, un système plus ou moins développé d'impôts multiples. Dans chaque pays, les autorités locales ont le leur, et on trouve peut-être plus de variété et de diversité dans les impôts locaux des différents États qu'il n'y en a pratiquement dans leurs impôts généraux. Nous avons reconnu comme éléments prépondérants du système, en Prusse, des taxes sur le revenu coexistant avec des impôts réels, des centimes additionnels avec des impôts communaux spéciaux ; en France, des impôts réels et un impôt mobilier ajoutés par voie de centimes aux impôts généraux, et des octrois ; en Belgique, des centimes sur les impôts réels d'État ; en Italie, des octrois et une taxe foncière perçue au moyen de centimes additionnels ; en Angleterre, un impôt immobilier, pratiquement impôt unique ; aux États-Unis, des taxes de répartitions sur le capital. Chacun de ces systèmes s'explique historiquement, répond plus ou moins aux doctrines économiques et sociales prépondérantes dans le pays, et satisfait avec plus ou moins d'exactitude aux exigences financières des autorités locales.

Il y a, dans le problème de l'organisation de l'impôt communal, un facteur essentiel dont il est impossible de faire abstraction, et dont la connaissance préalable est évidemment nécessaire, c'est le régime des impôts de l'État. L'État et les communes ont en effet devant eux une même matière imposable, tant réelle que personnelle, limitée au territoire national, avec sa population, ses ressources financières et sa richesse économique. De fait, impôts locaux et impôts généraux ne forment d'ordinaire qu'un système unique, complexe, il est vrai, et hétérogène, mais indivisible et nécessairement soumis à une même idée d'ensemble. La politique fiscale de l'État exerce sur celle des localités une influence prépondérante, qui se traduit en matière communale tantôt par voie d'imitation, tantôt par voie d'opposition ; c'est ainsi que les communes prussiennes perçoivent un impôt sur le revenu à l'exemple de l'État, que le *dazio* gouvernemental de l'Italie a donné naissance au *dazio* municipal ; au contraire les autorités locales de la Grande-Bretagne n'ont pas d'impôt indirect dans leur budget, à la différence de l'État anglais, qui tire ses plus gros revenus des droits de consommation. — D'ailleurs, les rapports entre les impôts communaux et les impôts d'État peuvent être de deux sortes. Aux États-Unis et dans certaines parties de la Suisse[1], le système des impôts communaux est identique et superposé à celui des États ou des cantons, en même temps qu'opposé et con-

[1] Argovie, Lucerne, Berne, etc.

traire à celui de l'union ou de la confédération. Dans tous les grands pays européens, le système des impôts communaux est lié et rattaché au système des impôts généraux ; l'État et les communes ont des bases d'imposition qui se combinent, se recouvrent en partie et restent toujours entièrement dépendantes les unes des autres. C'est ce que réclame, en effet, dans les sociétés avancées, la complexité du régime fiscal comme la multiplicité des besoins croissants des autorités publiques. Cette dernière méthode est particulièrement avantageuse, en ce qu'elle permet d'attribuer à certains impôts, suivant les cas, le caractère local ou le caractère général, de manière à leur assurer un maximum de productivité, et à restreindre l'élément irréductible d'arbitraire qu'ils renferment. On trouve de ce fait un exemple frappant dans la réforme belge de 1860, par laquelle des octrois vexatoires, injustes et coûteux, ont pu être transformés en taxes générales de consommation plus légères et plus équitables.

De ce que le régime fiscal de l'État et celui des localités sont matériellement unis, il résulte que l'État a le droit et le devoir de déterminer et de réglementer les bases d'imposition des communes. Un même domaine ne saurait comporter plus d'un maître, et il faut que l'État veille à une juste répartition des charges publiques entre les diverses branches de revenus, entre les divers modes de la richesse. On a beaucoup discuté, en Allemagne, pour savoir si les autorités communales possèdent ou non un pouvoir indépendant et propre de taxation



(*Finanzgewalt*) [1]. Les villes féodales du moyen âge étaient investies d'un tel pouvoir ; mais, de nos jours, il n'est pas de pays où les autorités locales puissent lever une taxe sans autorisation supérieure, et leur droit d'imposition n'existe réellement que par délégation de l'État et dans les limites fixées par lui. En Angleterre, les *rates* sont l'œuvre de la coutume ou des lois; aux États-Unis, ce sont les constitutions des Etats qui déterminent les objets de la taxation communale, et fort souvent aussi son taux maximum. Sur le continent européen, les lois, sans imposer aux localités la perception de telle ou telle taxe, règlent d'une façon générale et préalable la nature et la forme des impôts que les communes sont autorisées à établir; en Belgique, c'est le gouvernement, et non le législateur, qui est chargé d'exercer le contrôle supérieur sur les taxes communales. D'ailleurs, cette réglementation, limitative et non impérative, peut être plus ou moins large. Celle qu'a établie en Prusse la loi du 14 juillet 1893 est particulièrement élastique, respectueuse de la liberté des administrations locales, et susceptible de se plier aux exigences des cas les plus divers. En France, au contraire, rigides et étroites, les dispositions légales n'ouvrent à l'initiative des communes qu'un champ insuffisant, et contribuent ainsi à accroître la surcharge locale déjà si effrayante des impôts réels d'Etat. Il paraîtra sans doute indispensable en

[1] Voir, en particulier, Von Bilinski, *Die Gemeindebesteuerung und deren Reform*, p. 124 et suiv.

France d'élargir, dans les villes surtout, le domaine de taxation des autorités communales, de leur ouvrir d'autres sources de revenus que les centimes ou les octrois, et de donner enfin un peu d'élasticité à ce système fiscal que débordent aujourd'hui de toutes parts les nécessités financières.

On a ainsi pu se demander, dans certains pays, s'il n'y aurait pas lieu de diviser une fois pour toutes les bases d'imposition, selon leur nature, entre l'État et les localités, à l'imitation de ce qui se passe dans certaines confédérations, où le Gouvernement fédéral se réserve, en principe, toutes les taxes indirectes sur les consommations, tandis que les États et les municipalités ont la libre disposition des impôts directs sur la propriété. — Il a été souvent question, dans divers États, d'attribuer aux autorités locales, à titre de dotation permanente, la jouissance exclusive des impôts dits *réels*, impôts fonciers et impôt industriel ou commercial, ou de l'un ou de l'autre de ces impôts, l'État gardant pour son compte les impôts personnels ainsi que les impôts indirects. C'est sans doute l'exemple de l'Angleterre qui a inspiré d'abord ces projets de répartition législative de la matière imposable entre les divers organes de l'autorité publique. On sait en effet que la taxation locale anglaise est composée exclusivement de *rates* frappant les revenus fonciers, et que, si l'Etat perçoit encore aujourd'hui une taxe sur les terres, cette taxe, rachetée en partie par les redevables, ne donne plus qu'un produit minime. En Prusse, une loi récente a consacré la renonciation faite par l'État, en faveur des loca-

lités, à la perception des impôts réels, c'est-à-dire de l'impôt foncier, de l'impôt industriel et de l'impôt des mines. En France, la question de la « communalisation » de l'impôt foncier ou des contributions directes a aussi été ouverte, sans que l'état actuel des finances de l'État permette de la discuter d'une façon vraiment pratique.

Il est certain que, de toutes les formes de la richesse, c'est la propriété foncière, avec la propriété industrielle ou commerciale, qui profite proportionnellement le plus, au point de vue matériel, de la masse des services communaux. Nous ne considérons plus ici les avantages spéciaux et extraordinaires dont certains immeubles peuvent bénéficier, par suite de l'exécution de certains travaux de voirie, ouverture de chemins ou de rues, pavage, construction de trottoirs, et autres analogues, et qui donnent lieu à la perception de contributions particulières. Mais le fait même de l'agglomération de la population dans les centres urbains, et cet ensemble de dépenses municipales qui est destiné à rendre les villes plus habitables et plus agréables, en y facilitant les conditions de l'existence, ont pour effet indirect d'y hausser la valeur vénale ou locative de la propriété foncière et le chiffre d'affaires du commerce ; il y a là un *Conjunctur Gewinn*, une plus-value spontanée et naturelle, qui profite gratuitement aux commerçants et aux propriétaires, indépendamment de tout sacrifice de leur part. Dans les communes rurales, où la terre, et en certains lieux l'industrie, représentent la forme prépondérante de la richesse,

c'est la terre aussi qui, avec l'industrie, bénéficie le plus des dépenses locales. — Ainsi on a été conduit à penser que les impôts réels, — impôts fonciers, impôt commercial et industriel, — doivent constituer proprement le fonds, le noyau du système fiscal des communes, et que l'État ferait une œuvre sage en donnant aux localités la disposition exclusive de ces bases de taxation. A l'appui de cette manière de voir, on a fait, de plus, remarquer que, dans tous les pays, les taxes communales sont d'un produit insuffisant eu égard aux besoins des localités et surtout des villes, dans la situation actuelle, quand les bases d'imposition sont déjà largement mises en valeur par l'État, si ce n'est aussi par les provinces ou départements. Pour échapper au danger des octrois, n'y aurait-il pas avantage à ce que l'État, au lieu de verser aux localités sous forme de dotation le produit de certaines taxes générales de consommation, procédé dont nous avons reconnu les inconvénients [1], leur abandonnât les impôts réels, ou certains d'entre eux, en se récupérant lui-même sur les impôts personnels et les contributions indirectes ? C'est ce qu'a fait la Prusse en 1893, c'est la réforme opposée à celle que la Belgique a accomplie en 1860.

Au point de vue des finances de l'État, l'opération rencontre sans doute des difficultés notables. Si le produit des impôts réels ne présente plus aujourd'hui aux budgets des grands pays une part

[1] Voir page 151.

des recettes fiscales aussi large qu'autrefois, — l'importance des impôts indirects ayant grandi, et les impôts personnels ayant pris une place plus ou moins étendue dans les finances publiques, — il serait néanmoins fort difficile, sinon impossible, à beaucoup d'États européens d'abandonner à l'heure actuelle les ressources qu'ils tirent de ces impôts. La Prusse a pu le faire, parce qu'elle a toujours demandé moins à ces taxes que les autres États, et laissé davantage aux autorités locales. Il est fort douteux qu'en France l'État soit enclin à consommer un semblable sacrifice. D'ailleurs, on remarquera que la renonciation proposée ne saurait se justifier dans les pays qui, comme le nôtre, prennent pour base de leur organisation fiscale un système d'impôts multiples sur les revenus, et non pas l'impôt global sur le revenu. En pareil cas, il est de toute évidence nécessaire que l'État, ne pouvant se contenter d'impôts indirects, continue d'imposer pour son compte les revenus fonciers et commerciaux à un taux proportionnel à celui des autres natures de revenus.

Envisageons maintenant la question au point de vue purement communal. Il faut ici se garder de forcer le caractère de l'imposition selon l'intérêt au-delà de ce qui est juste, et de faire de ce principe spécial de taxation la base exclusive du système fiscal des communes. Sans doute, l'intérêt de la propriété foncière ou commerciale dans les services locaux est supérieur à celui de toutes les autres formes de la richesse, et il est très légitime de la surtaxer, par rapport à celles-ci, dans une certaine

mesure ; mais la différence n'est que relative, et il faut laisser une place équitable à la taxation d'après les facultés. Assistance et instruction, police et voirie, voilà des services qui, dans leur masse, profitent directement, sinon exclusivement, aux personnes, et dont chacun jouit en toute gratuité, le salarié comme le propriétaire, le rentier comme le commerçant. A la part d'intérêt public qu'ils représentent il faut que tout le monde contribue, chacun selon ses moyens. Or, si l'on taxe exclusivement la propriété foncière, le commerce et l'industrie, on n'atteindra ni le rentier ni le salarié, si ce n'est par un effet d'incidence regrettable, car il n'est ni voulu, ni mesuré. Ainsi, le jour où les communes se verraient, avec les départements ou provinces, maîtresses des impôts réels, leur régime financier s'en trouverait sans doute élargi et aplani, et cela par une mesure d'un ordre très supérieur au procédé des dotations appliqué en Belgique. Mais il faudrait alors éviter un péril, qui serait de faire des impôts réels la taxation unique des autorités locales ; à côté d'eux, une taxation générale, portant sur la masse des habitants et des revenus, est nécessaire, qu'on la cherche dans l'impôt des loyers, l'impôt sur le revenu, ou même l'octroi. C'est pourquoi la renonciation par l'État à l'impôt mobilier ou des loyers serait en France fort désirable, cette taxe représentant la forme la moins imparfaite de l'impôt communal sur les facultés contributives. C'est aussi pourquoi il serait indispensable, lorsque l'abandon des impôts réels aux localités serait chose accomplie, de veiller au

maintien d'un juste équilibre dans les charges communales. A cet égard, la loi prussienne prend des dispositions très prudentes pour éviter que les communes ne surchargent outre mesure la part proportionnelle de la taxation d'après l'intérêt dans les finances locales [1], et ne dégrèvent plus que de raison celle de la taxation d'après les facultés. On pourrait s'inspirer en France de ces mesures prévoyantes, au jour sans doute éloigné où l'Etat, se contentant pour sa part d'impôts successoraux et d'impôts indirects, ou bien ayant établi l'impôt général sur le revenu, ferait aux localités locales le sacrifice des impôts réels, replaçant ainsi les finances communales sur des bases naturelles, solides et équitables.

## II

Parmi les éléments essentiels des systèmes d'impôts locaux des grands pays européens, il en est un qui jouit d'une importance toute spéciale, ce sont les centimes additionnels, c'est-à-dire les surtaxes proportionnelles établies au profit des autorités locales sur certains impôts directs d'État. Les centimes additionnels ne constituent pas, par eux-mêmes, un impôt d'une nature particulière, mais un simple procédé d'imposition : procédé clair

[1] Voir p. 172 et suiv.

et pratique, car les communes se trouvent profiter d'une organisation fiscale toute faite, et participer aux avantages d'ordre, d'exactitude et de sécurité qui en découlent ; procédé économique, car tous les frais d'assiette incombent à l'Etat, principal intéressé ; procédé facile et commode, car, le produit du centime étant connu exactement ou approximativement [1], on détermine sans peine chaque année le nombre qu'il en faut pour équilibrer le budget. C'est la Prusse qui, de tous les pays européens, a fait, dans ses finances communales, l'usage le plus large des centimes additionnels ; leur produit représentait, avant la réforme de 1893, près des trois quarts des ressources fiscales des communes, et ils s'appliquent concurremment à l'impôt sur le revenu, aux impôts fonciers et à l'impôt industriel et commercial. En Italie, les centimes fournissent un peu plus du tiers des impositions et frappent seulement l'impôt foncier ; en France, on sait qu'ils portent sur les cinq contributions directes, impôts fonciers, impôt des portes et fenêtres, patentes et impôt mobilier, et que leur rendement atteint également tout près du tiers de la taxation locale.

Le procédé fiscal des centimes additionnels a fait depuis quelques années, dans divers pays et particulièrement en Allemagne, l'objet d'un certain nombre de critiques, dont quelques-unes ne manquent pas d'une réelle portée, mais qui tendent surtout à restreindre d'une manière

[1] Suivant qu'il s'agit d'impôts de répartition ou de quotité.

plus précise les conditions d'emploi de cette méthode de taxation. On a dit d'abord que c'était ruiner toute liberté locale et tout *selfgovernment* que d'obliger les communes à greffer leurs impositions sur celles de l'État. Il semble qu'il y ait dans cette manière de voir une exagération évidente; l'objection ne pourrait valoir, jusqu'à un certain point, qu'au cas où les localités n'auraient à leur disposition d'autres ressources que les centimes pour couvrir toutes leurs dépenses. Invoquant, d'autre part, l'exemple de certaines communes autrichiennes, qui imposent jusqu'à cinq cents centimes sur une même contribution de l'État, on a accusé le système de favoriser la prodigalité des conseils communaux, de prêter à l'abus et de tendre nécessairement à l'exclusivisme dans les budgets locaux [1]; ce qui n'atteint pas la valeur intrinsèque de la méthode, mais doit seulement mettre les municipalités en garde contre ses excès possibles. Enfin on a fait ressortir [2] ce fait que les surcharges locales ont pour résultat d'accentuer les défauts et les inégalités des impôts généraux, faisant ainsi perdre parfois au procédé même des centimes les qualités d'élasticité qui le recommandent d'autre part: c'est là un défaut très sérieux dont nous n'avons que trop d'occasions d'apprécier les conséquences en France. — En eux-mêmes, les centimes additionnels n'offrent évidemment d'autre intérêt que

[1] Voir Von Bilinski, *Die Gemeindebesteuerung und deren Reform*, p. 196 et suiv.

[2] Voir Adolphe Wagner, *Die Communalsteuerfrage*, p. 28.

celui d'une méthode d'imposition commode et peu coûteuse, qui, pour cette raison, se voit appliquée presque partout sur le continent, au moins pour les contributions directes, dont la matière imposable, fixe et localisée, se prête facilement à une répartition exacte par commune. Toute leur valeur réside donc dans la valeur même des impôts auxquels ils s'ajoutent; il faut, pour qu'ils soient avantageusement applicables, que ces impôts généraux soient eux-mêmes justes et bien établis. D'autre part, pour que le mécanisme conserve son élasticité, il est nécessaire que le principal à surcharger soit maintenu dans des limites restreintes, et que les communes aient devant elles une marge de surimposition suffisante. En Prusse, les impôts réels d'Etat sont relativement légers, les centimes locaux, très nombreux, et le poids total de l'impôt reste supportable ; en Italie, au contraire, le principal de l'impôt foncier est déjà lourd, et la surcharge énorme des centimes provinciaux et communaux fait de l'ensemble de la taxe un véritable fléau pour la propriété immobilière. On sait qu'en France les vices du système de la répartition, l'abus du nombre des centimes, les défauts inhérents à un certain nombre de nos contributions directes, exercent une influence déplorable sur la valeur pratique et l'utilisation par les localités du procédé des centimes additionnels.

Ce que cherchent les autorités communales en empruntant à l'État, par la voie des centimes additionnels, une partie de son organisation fiscale, c'est toujours le moyen de taxer aussi équitable-

ment que possible les facultés des contribuables. C'est à quoi elles parviennent avec plus ou moins de précision, mais assez aisément, quand l'État possède un impôt général sur le revenu, et consent à le laisser charger de centimes, comme cela se passe en Prusse. Aussi voyons-nous les communes prussiennes user largement de la liberté qui leur est donnée à cet égard, trop largement même, car l'équilibre des impositions locales en est rompu au détriment de la taxation d'après l'intérêt, ce qui a contraint le gouvernement à limiter naguère le droit de surcharge de l'impôt sur le revenu. En France, nous avons bien un impôt d'État qui vise, lui aussi, le revenu global des citoyens, mais par l'intermédiaire d'un signe extérieur: c'est l'impôt mobilier. Les centimes qui lui sont ajoutés par les communes représentent donc, dans une certaine mesure, une taxation locale sur le revenu ; mais leur rendement est minime par rapport à celui des centimes sur l'*Einkommensteuer* de Prusse. Dans les pays, au nombre desquels on doit compter la France, qui n'imposent pas directement le revenu dans un impôt global, mais le taxent dans ses sources ou dans ses signes par des impôts multiples, des *Ertragsteuern*, selon l'expression allemande, les communes se trouvent dans des conditions d'infériorité marquées quant à l'usage des centimes, par comparaison avec les communes de Prusse, par exemple, qui ont à leur disposition un impôt d'État sur le revenu. Il y a en effet toute une branche de revenus qu'elles n'atteignent pas et ne peuvent atteindre avec les centimes, et qui

seront exempts ou détaxés par rapport aux revenus fonciers, commerciaux et industriels : ce sont les revenus mobiliers et les revenus viagers, les traitements ou salaires, et le produit des capitaux placés en valeurs, dont le montant, peu considérable dans les campagnes, est d'ordinaire dans les villes bien supérieur au montant des revenus taxés par les impôts réels. Qu'on ne dise pas qu'en frappant la richesse dans sa source, la terre et l'industrie, ou dans son intermédiaire, le commerce, on l'atteint tout entière, car cette manière de voir, juste en théorie, est pratiquement insuffisante devant les complications modernes de la vie économique. Ainsi, dans ces pays-là, il sera moins aisé d'établir un bon système d'impôts locaux, et c'est, à ce point de vue, une infériorité du système des impôts multiples sur les revenus par rapport à celui de l'impôt général sur le revenu. On n'y pourrait remédier qu'en surtaxant dans les finances de l'État ces revenus détaxés dans les finances locales, et encore une telle correction, faite en bloc, ne pourrait-elle être que tout à fait approximative.

## III

Les impôts directs, réels ou personnels, qu'on voit ainsi les communes surcharger de centimes additionnels à leur profit, peuvent être et sont en effet parfois établis et perçus directement par les

municipalités elles-mêmes, à titre d'impôts locaux, en parallèle et en concurrence avec les grands impôts d'État correspondants. C'est en Allemagne surtout qu'on a pu voir des exemples fréquents de cette pratique, par laquelle les localités, au lieu de subordonner leurs impositions aux impositions générales, entrent en rivalité avec l'État pour la mise en valeur de certaines bases de taxation. Le défaut essentiel et évident de cette compétition de fiscalité, c'est qu'elle s'exerce aux dépens du contribuable, et que deux impôts coexistant sur une même matière imposable sont toujours plus vexatoires, plus coûteux et plus lourds qu'un impôt unique qui les comprendrait tous les deux : elle ne peut s'expliquer, là où elle existe, que par des raisons de fait et des conditions spéciales.

Beaucoup de communes de Prusse ont possédé, à côté de leurs centimes additionnels aux contributions d'État, des impôts réels propres, impôts fonciers traditionnellement conservés depuis l'ancien régime, impôts industriels et commerciaux établis en ce siècle par esprit d'opposition à l'égard de la patente d'État. Elles se servaient de ces impôts comme de suppléments, pour surtaxer la propriété foncière et le commerce par rapport à la masse des revenus frappés par l'*Einkommensteuer* légale ou locale. Loin de proscrire ces taxes réelles dans les finances communales, le gouvernement les a toujours favorisées, car leur développement concordait avec ses projets de renonciation aux impôts réels d'État en faveur des localités. Seulement la loi, pour éviter les doubles emplois possibles, a

réglementé avec précision les limites de la matière imposable dans chaque commune; elle a décidé de plus que le produit de ces taxes devrait être affecté exclusivement aux dépenses du service de la voirie, qui profitent indirectement à la propriété immobilière, au commerce et à l'industrie.

En France, il a été fait depuis quelques années, en conséquence, des projets d'abolition des octrois, de nombreuses propositions d'établissement de taxes immobilières communales. On a surtout réclamé pour les villes la faculté d'imposer la propriété foncière, soit à la valeur vénale, soit à la superficie ou au volume des immeubles. La propriété bâtie pourrait-elle supporter un taux de taxation supérieur à celui qu'elle paie actuellement[1] ? Cela est fort douteux, et en pareille matière une chose est à craindre, c'est que toute surcharge ne soit rejetée en fin de compte par le propriétaire sur le locataire. D'autre part, cette imposition ne pourrait se justifier que sur le principe déjà mis en lumière, à savoir que la propriété foncière, avec la propriété commerciale, profite plus que toute autre forme de richesse de la masse des services communaux; elle devrait donc, en toute équité, porter sur le commerce aussi bien que sur les immeubles. Enfin les bases d'imposition proposées sont si critiquables, — la valeur vénale des maisons étant fort difficile à apprécier, la superficie et le volume n'étant rien moins que proportionnels à la valeur ou au revenu des

[1] Le taux moyen pour toute la France, centimes compris, ressort déjà à 7,40 0/0 du revenu net.

immeubles, — que l'on pourrait préférer, le cas échéant, la perception de la taxe par voie de centimes additionnels aux impôts d'État.

L'établissement d'impôts locaux sur le revenu se heurte partout à des objections d'une extrême gravité. L'origine de ces impôts, en Prusse, se trouve dans l'opposition qu'ont toujours montrée les autorités locales, en ce pays, à l'égard de l'impôt des classes, si inégal dans son assiette, puis de l'impôt sur le revenu, lequel ne tient compte d'aucune distinction entre les revenus fondés et les revenus non fondés[1]. Beaucoup de communes prussiennes ont voulu établir à leur compte une *Einkommensteuer* particulière, plus équitable que celle de l'État, et dont le tarif serait mieux adapté tant à leurs besoins budgétaires qu'aux conditions spéciales de la distribution des fortunes dans les diverses localités. Ces impôts ne furent jamais autorisés qu'à titre extraordinaire par le gouvernement, mais, comme il arrive souvent, l'exception devint ici la règle, et les abus qui en sortirent bientôt provoquèrent, dans la loi sur les finances communales de 1893, une prohibition absolue de ces taxes pour l'avenir, les taxes existantes ne pouvant elles-mêmes être maintenues que provisoirement, par autorisation supérieure et pour des motifs exceptionnels. En Italie la contribution de famille et la cotisation personnelle en Belgique constituent également des impôts locaux sur le revenu, à bases incertaines, vagues et

[1] C'est ce défaut de l'impôt sur le revenu qui a donné lieu à la création récente de l'impôt complémentaire sur le capital.

variables. D'une manière générale, on peut dire que les autorités communales savent trop rarement encore s'élever au-dessus des luttes d'intérêts ou de classes dans les localités, pour qu'il soit prudent de les armer d'un instrument de taxation aussi délicat à manier que l'impôt sur le revenu; ses conséquences économiques et sociales peuvent aussi devenir trop graves, et pour l'établir avec justice on a trop de peine à éviter à la fois l'inquisition et l'arbitraire. Perçu à titre communal, l'impôt tend nécessairement à faire sortir les capitaux de la commune, et à les concentrer dans quelques grandes villes où, par suite de l'accumulation des fortunes, le taux de la taxe est moindre. Enfin le revenu même est, par sa composition et son origine, chose variable, et qui échappe à toute compensation possible dans les limites trop étroites de la commune. Ainsi, par expérience et par nature, l'impôt sur le revenu ne peut être qu'un impôt d'État.

Il y a un autre impôt communal qui, par son but, sinon par sa forme, peut être rapproché de l'impôt sur le revenu, c'est l'impôt sur le loyer d'habitation, qui frappe le loyer comme signe extérieur du revenu ou plutôt de la dépense moyenne de chaque contribuable. Cet impôt se rencontre dans quelques communes de Prusse, où, comme l'*Einkommensteuer* des localités, il a été prohibé pour l'avenir par la loi du 14 juillet 1893; il existe aussi en Italie dans un petit nombre de communes. Trois chefs d'accusation principaux ont été relevés contre cette taxe, aussi bien dans les

pays où elle est établie par les communes, qu'en France, où elle est perçue par l'État sous le nom de contribution mobilière. Tout d'abord on a observé que, la charge proportionnelle de l'habitation diminuant en raison directe de l'accroissement du revenu, l'équité de l'impôt se trouve faussée dans son principe : on peut redresser facilement cette erreur initiale en établissant la taxe d'après un tarif de correction progressif. En second lieu, l'impôt surcharge les pères de famille par rapport aux célibataires, et les familles plus nombreuses eu égard aux familles moins nombreuses : c'est là encore un défaut évident, mais qu'on peut aisément compenser par une détaxe proportionnelle au nombre des enfants mineurs habitant avec leurs ascendants. Enfin on a dit que l'impôt est anti-hygiénique, en ce qu'il porte les habitants à se loger à moindres frais et dans de moins bonnes conditions pratiques : cela est juste; mais c'est là le fait de tous les impôts sur le revenu ou la dépense, qui astreignent nécessairement les contribuables à se réduire. — En sens inverse, il faut voir les avantages de la taxe. Le loyer d'habitation correspond assez exactement dans chaque localité au montant de la dépense individuelle, et représente avec une certaine précision la situation occupée par chaque habitant dans la vie locale. L'impôt est plus juste comme taxe communale que comme contribution d'État, car la valeur des loyers n'est relative et comparable que dans l'enceinte étroite de la commune ; il tient naturellement compte de la distinction entre les revenus fondés et les revenus via-

gers. Grâce à un tarif progressif, avec une détaxe proportionnelle au nombre d'enfants mineurs, avec l'exemption complète des loyers inférieurs à un chiffre donné, l'impôt peut devenir assez exactement proportionnel aux facultés contributives, tout en restant d'une application facile et précise, et en fermant la porte à tout procédé inquisitorial ou arbitraire. Il constitue, à proprement parler, la forme communale de l'impôt sur le revenu, et paraît être appelé à prendre dans les finances locales un assez large développement.

Enfin l'impôt personnel par excellence, c'est la capitation perçue dans la plupart des villes américaines sous le nom de *poll tax*, et dans quelques communes allemandes sous celui de taxe de jouissance des droits civiques. Ces taxes peuvent se justifier dans les pays démocratiques, bien que le taux en soit uniforme pour tous les habitants, si on les envisage comme la compensation du « droit à l'existence municipale » et la condition du suffrage électoral. Le taux doit en être très réduit; celui de 1 dollar, qui est le plus fréquent aux États-Unis, serait beaucoup trop élevé dans nos pays. Le produit de ces taxes est forcément minime.

## IV

En résumé, les grands impôts directs que nous venons de passer en revue se signalent, en matière

communale, par les mêmes caractères généraux qu'ils présentent dans les finances de l'État. Leur productivité est nécessairement limitée et peu élastique, parce que leurs bases sont étroites et déjà mises en œuvre par l'État, et parce que, trop élevés, ils ne rentreraient pas ou ruineraient la matière imposable. Ils sont lourds à ceux qui les paient, pas cela même qu'ils pèsent directement sur la personne ou la propriété. En revanche, ils présentent l'avantage de faire sentir périodiquement aux contribuables le poids réel des services publics. Ils dégrèvent enfin dans une certaine mesure ceux qui vivent de leur salaire. — Les centimes additionnels et les impôts réels communaux fournissent aux budgets locaux des ressources plus ou moins élevées, suivant que les revenus qu'ils visent sont déjà plus ou moins lourdement mis à contribution au profit de l'État et des départements ; ils ne sauraient former en aucun cas la base unique de la taxation locale. Les capitations ne produisent qu'un rendement minime. L'impôt communal sur le revenu est dangereux ; la taxe sur le loyer des habitations peut le remplacer avec avantage, mais, quel que soit le développement dont cette taxe est susceptible dans l'avenir, elle ne fournira jamais elle-même que des ressources restreintes en comparaison des besoins croissants des services communaux. Force est donc à un grand nombre de localités de chercher un complément de voies et moyens, si l'État ne le leur fournit, comme il le fait en Angleterre et en Belgique, sous la forme de dotations, dans des impôts sur les consom-

mations : c'est ce qui est le cas en France et en Italie.

Le caractère prédominant des impôts sur les consommations, des octrois communaux, par rapport aux impôts directs, c'est leur productivité facile, abondante et naturellement progressive. Le champ de taxation y est plus vaste qu'en matière d'impôts personnels ou réels, et l'accroissement de la consommation se répercute de lui-même dans le rendement des taxes ; les villes peuvent tirer plus aisément de ces impôts des ressources plus considérables. D'autre part, l'octroi est une gêne pour la circulation et le commerce ; il est coûteux à percevoir ; il affecte souvent, quoi qu'on fasse, un caractère protecteur ; surtout il est improportionnel, se basant non sur les moyens, mais sur les besoins des contribuables. Voilà la balance résumée de ses facultés économiques et financières ; elle penche évidemment du côté du passif. — A voir au fond des choses, on trouve pourtant deux facteurs essentiels du problème de la taxation indirecte locale, qui ne figurent pas dans ce bilan apparent, et qu'il est nécessaire de faire entrer en ligne de compte pour avoir la situation vraie : c'est d'abord l'utilité de l'imposition des salaires et des petits revenus dans les pays démocratiques, et c'est en second lieu la nécessité de l'octroi comme conséquence de l'abus des dépenses locales. — Tout d'abord, il paraît indispensable que, là où tout le monde est électeur municipal, tout le monde aussi participe selon ses moyens aux charges des services communaux qui profitent à

tous, c'est-à-dire des services publics. Or ceux qui vivent de leur salaire ou d'un revenu très minime ne sont pas, en général, touchés par les impôts sur les immeubles et sur le commerce, — si ce n'est quand l'incidence des taxes en fait retomber une partie sur le locataire ou l'acheteur, ce qui n'est pas le cas absolu, — et sont exemptés ou fortement détaxés par les impôts personnels [1], une capitation modique étant exceptée dans les pays où elle existe. Les impositions directes sont, ou doivent être, la contribution des gens plus ou moins aisés, et les impositions indirectes, celle de tout le monde ; entre les unes et les autres il y a une balance à établir, de manière que l'inégalité de celles-ci soit compensée par l'inégalité inverse de celles-là. — En second lieu, l'accroissement excessif et irréfléchi des dépenses communales peut arriver à faire de l'impôt local sur les consommations, lorsque les bases de la taxation directe sont déjà surchargées par l'État, et que ce dernier ne vient pas en aide aux communes par la voie des dotations, une nécessité évidente, inéluctable, dont la responsabilité remonte à la prodigalité des autorités locales qui ont voté les dépenses, à la faiblesse du gouvernement qui a dû les contrôler, à l'imprévoyance du législateur qui les a parfois imposées. La question de l'octroi apparaît alors non pas tant comme une question fiscale, mais comme une question de dépenses, d'écono-

[1] En France, par exemple, les petits loyers sont le plus souvent exemptés par la contribution mobilière, laquelle affecte dans presque toutes les grandes villes un caractère progressif.

mies ou de largesses municipales. Le régime démocratique multiplie et développe les services qui profitent à la masse de la communauté, le poids en retombe nécessairement sur cette masse. — De telles considérations ne sont point faites pour atténuer les défauts financiers et économiques des taxes locales sur les consommations, et doivent, au contraire, faire chercher avec plus d'ardeur les moyens d'y remédier ; mais il n'est pas inutile de rappeler le pourquoi et le comment de l'octroi municipal à tous ceux qui lancent périodiquement contre lui les foudres de leurs *Quos ego* déclamatoires.

Actuellement, deux grands pays européens, la France et l'Italie, possèdent des octrois municipaux. Les communes de Prusse n'ont de taxes de consommation qu'à titre tout à fait exceptionnel. Les dépenses locales sont, en effet, modiques en Prusse, les dettes faibles ; par suite d'une exploitation très entendue des bases d'imposition réelle que l'État n'a jamais utilisées lui-même que modérément, et grâce à l'impôt sur le revenu, les localités tirent des contributions directes des sommes plus considérables que partout ailleurs. D'ailleurs, en Prusse même, une réaction se dessine en faveur des droits de consommation dans les finances locales ; la dernière loi sur les finances communales les favorise, et plusieurs villes de l'Allemagne du Sud ont déjà donné l'exemple du rétablissement ou de l'extension des impôts indirects. En Angleterre, les autorités locales ne perçoivent pas de taxes sur les con-

sommations, mais elles reçoivent de l'Échiquier des dotations annuelles considérables. On sait enfin que la Belgique a supprimé ses octrois communaux dès 1860, et qu'aujourd'hui le « fonds communal » représente pour les communes belges une proportion de leurs ressources ordinaires qui est presque exactement celle que l'octroi fournit aux localités en France [1]. On peut adresser à la réforme belge, qui a d'ailleurs complètement réussi au point de vue matériel, les deux critiques suivantes. D'abord, en transformant certains droits indirects locaux en taxes générales de consommation, on a créé ou accru des droits d'accise sur les vins et bières, ainsi que les droits de douane sur le bétail et la viande : or l'accusation d'improportionnalité atteint tout autant les droits d'accise ou de douane que les anciens octrois, lorsqu'ils portent sur des denrées de première nécessité. En second lieu, les communes rurales, qui n'avaient jamais eu d'octrois, durent cependant se soumettre comme les villes à l'augmentation des taxes indirectes d'État, et se trouvèrent ainsi impliquées dans une opération fiscale qui ne les intéressait que d'une manière tout à fait indirecte. D'ailleurs, nous avons constaté que le système de la dotation, qui a servi de base à la réforme belge de 1860, présente de sérieux inconvénients : à des besoins locaux, il faut une taxation locale, et il est regrettable, au point de vue du *selfgovernment* comme à celui de

[1] Un peu moins du tiers (en considérant la France sans Paris).



l'économie bien entendue dans les dépenses des localités, de faire jouer à l'État un rôle aussi prépondérant dans les finances communales.

L'octroi italien est à la fois, comme étaient les anciennes taxes allemandes sur le pain et la viande, un impôt d'État et un impôt communal : c'est ce qui explique son extrême généralisation, — 86 0/0 du nombre des communes italiennes ont un octroi, — et les difficultés très graves que rencontrent non seulement une abolition, mais toute réforme sérieuse de l'impôt. On sait que l'octroi italien frappe nombre de denrées de première nécessité, farine, riz, viandes, boissons ; que les tarifs affectent presque toujours la forme de droits protecteurs pour l'agriculture et l'industrie locale ; que, dans les seuls chefs-lieux des provinces, les frais de perception se montent à près de 10 0/0 du produit des taxes. Ce sont là toutes sortes de conditions déplorables pour une répartition équitable des charges locales entre les habitants.

En France, l'octroi n'existe que dans 1.518 communes sur 36.000, soit dans 4 0/0 environ du nombre des communes. On rencontre un assez grand nombre d'octrois dans les bourgs et villages, où leur produit est minime et où ils n'auraient jamais dû être établis. La plupart des communes à octroi taxent les boissons hygiéniques et la viande, souvent le charbon, objets qui présentent un caractère de nécessité indispensable. De plus, le recouvrement par le régime suranné de la ferme fonctionne encore dans

392 communes. Enfin un pouvoir exorbitant est conféré aux grandes villes, c'est celui d'obliger les communes-banlieues à se soumettre à l'octroi pour en mieux assurer la perception.

Les projets de suppression générale et obligatoire des octrois communaux sont à l'ordre du jour en France, depuis une trentaine d'années. Aucun d'eux ne s'est jamais présenté dans des conditions matérielles réalisables, et les chances de succès de l'opération semblent diminuer au fur et à mesure que les dépenses locales augmentent et que la situation budgétaire de l'État se resserre. En faveur de la possibilité pratique de l'abolition, on a souvent cité l'exemple de la réforme belge de 1860, sans songer que celle-ci a été accomplie alors que le nombre et l'importance des octrois étaient loin d'être ce qu'ils sont maintenant en France, où ces taxes produisent 46 0/0 des ressources fiscales des localités [1]. Il est fort douteux que l'État puisse faire aujourd'hui en France, à l'égard des communes, ce que la Belgique a fait il y a plus de trente ans, et, lorsqu'il sera en mesure d'accomplir un sacrifice, nous croyons que la renonciation à l'impôt mobilier, ou aux impôts réels, serait une œuvre beaucoup mieux entendue et plus heureuse pour les finances locales, que l'établissement toujours hasardeux d'un fonds communal malaisément divisible. D'autre part, supprimer d'une façon générale l'ensemble des octrois sans l'aide de l'État paraît être au-dessus des forces

[1] La ville de Paris comprise dans la statistique.

des communes, qui ne sauraient trouver des ressources suffisantes dans les taxes directes complémentaires dont on a proposé d'autoriser la perception ; l'opération ne saurait se faire sans le concours de l'État pour la réforme des contributions directes et celle des droits sur les boissons. Enfin on peut se demander si les habitants de certaines villes à octrois bénéficieraient réellement de la suppression des droits sur tels et tels articles, en l'absence d'une concurrence suffisante pour amener une réduction correspondante dans les prix.

Il semble donc que l'abolition obligatoire des droits d'octroi soit en France impraticable à l'heure actuelle. Le jour où une véritable économie régnera dans les finances locales, et où l'État aura consenti à faire aux communes le sacrifice de certaines taxes directes ou indirectes, les octrois pourront disparaître. Jusque-là il ne faut songer qu'à une réforme pure et simple, mais à une réforme sérieuse et efficace, du régime des impôts locaux de consommation. Tout d'abord, il est essentiel de limiter rigoureusement le domaine d'application des octrois municipaux aux cas où leur nécessité est manifeste, et où leur productivité peut être sérieuse, en interdisant aux petites villes et aux bourgs l'emploi d'un procédé de taxation qui doit être exclusivement réservé aux villes moyennes et aux grandes villes. Il faut qu'un contrôle plus sévère s'exerce sur l'établissement et le renouvellement des droits, de manière à conserver à l'impôt le caractère d'exception qu'il doit avoir et qu'il

avait, en effet, à l'origine ; il faut, en outre, que le régime de la ferme disparaisse. On peut et on doit rendre l'octroi moins lourd aux classes pauvres, et plus proportionnel, en proscrivant la taxation des objets de première nécessité, boissons hygiéniques, viande, beurre, œufs, coke et charbon, et en fournissant aux villes le moyen de se récupérer sur l'imposition de l'alcool, par exemple, ou par l'établissement des taxes complémentaires, telles que licences, taxes sur les terrains à bâtir, taxes somptuaires, etc., que l'on peut sans inconvénient mettre à la disposition des communes. Enfin peut-être les droits sur les matériaux peuvent-ils être remplacés avec avantage par un impôt sur les constructions et reconstructions, — c'est ce qui a été fait à Bruxelles, — et les droits sur les fourrages, par une taxe sur les chevaux. Procéder par améliorations progressives, favoriser les atténuations partielles et faciliter les suppressions graduelles, telle nous paraît être la marche à suivre aujourd'hui à l'égard des octrois communaux en France.

## V

A côté des grands impôts directs et indirects perçus par les localités, les communes peuvent aussi posséder, et possèdent, en effet, dans certains pays, des taxes locales complémentaires, dont le

rendement individuel est d'ordinaire assez faible, mais dont le produit d'ensemble est cependant susceptible d'apporter un certain allégement aux charges générales des budgets municipaux.

Voici tout d'abord une taxe évidemment équitable, pourvu qu'on la maintienne dans des limites modérées : c'est la taxe municipale sur les terrains à bâtir. Cette taxe doit être établie, pour être juste, sur le revenu de la valeur moyenne des terrains ; on a proposé, en Prusse[1], de la faire porter sur un revenu fictif proportionnel à celui des immeubles bâtis du voisinage, ce qui paraît excessif. Elle peut fournir quelques ressources dans les grandes villes, tout en remédiant à un état de choses notoirement injuste.

On a souvent demandé au législateur, tant en Allemagne qu'en France, d'autoriser les communes à percevoir des droits sur les successions immobilières et sur les transmissions d'immeubles entre-vifs, ou de concéder aux communes un tant pour cent du produit des mêmes droits perçus par l'État. Ce serait chose possible, à titre de taxation d'après l'intérêt, dans les pays où la propriété foncière n'est pas trop lourdement taxée par les impôts directs, et pour les grandes villes, où la moyenne actuelle des successions et des ventes d'immeubles est à peu près constante. En France, les droits généraux de successions et de transmissions entre-vifs sont déjà trop élevés, comme aussi les impôts fonciers, pour qu'on puisse raisonna-

[1] A. Wagner, *Die Communalsteuerfrage.*

blement songer à surimposer encore la propriété immobilière de ce chef.

Il y a peu de chose à dire des impôts somptuaires qui ne peuvent avoir qu'une importance secondaire dans la taxation locale comme dans celle de l'État. Il existe dans presque tous les pays, à titre obligatoire pour les communes, un impôt municipal sur les chiens [1], qui répond surtout à un but de police et dont le produit est d'ailleurs minime. On peut penser que, comme la taxe précédente, la taxe sur les chevaux et voitures, qui se rattache aussi à des règlements de police, pourrait avantageusement constituer une taxe municipale, ce qui est d'ailleurs le cas en Belgique et en Italie ; il y aurait un certain intérêt à la « communalisation » de cette taxe en France au point de vue de l'établissement et de la perception des droits, qui peuvent être mieux assurés par les agents des localités que par ceux du Trésor. L'impôt sur les domestiques existe dans la plupart des villes italiennes et belges, et peut former un complément heureux de la taxe sur les loyers d'habitation. Très justifiables en théorie, et très soutenables au point de vue des finances communales, les taxes somptuaires ne sauraient néanmoins fournir qu'un produit assez restreint aux budgets locaux.

La taxe municipale sur les étrangers, qui existe dans les communes de quelques pays européens, et

1 L'impôt sur les chiens n'est un impôt somptuaire que pour partie. C'est l'inconvénient de toute espèce de classification d'obliger parfois de forcer un peu le caractère des faits pour les faire rentrer dans une catégorie.

qu'on demande à établir dans certaines villes de France, formerait la juste contre-partie d'une taxe personnelle municipale. Toutefois cette taxe serait, dans les grandes villes et les villes d'eaux, plus vexatoire et beaucoup moins productive que ne l'est aujourd'hui l'octroi, auquel la population flottante contribue malgré elle et fort largement ; elle risquerait, en outre, de faire émigrer les étrangers hors des communes où elle serait établie.

Un dernier impôt, fort recommandable celui-là, c'est la licence municipale sur les débitants et les établissements qui donnent à consommer sur place. Cette taxe existe assez communément en Italie, où elle a plutôt l'apparence d'un simple droit de police ; elle est très développée dans les villes des États-Unis, lesquelles en tirent des revenus considérables et en font un véritable impôt indirect. En présence de la progression inquiétante du nombre des débits, cabarets et cafés dans les villes, un intérêt supérieur de moralisation et d'hygiène publique s'attache à la création de ces licences, dont l'établissement par catégorie, ou d'après la valeur locative, serait d'ailleurs aisé et assez exactement proportionnel. Les taux pourraient en être élevés, et le rendement assez considérable dans les villes.

## VI

Voici donc, en fin de compte, comment on pourrait concevoir l'organisation d'un système

fiscal type de commune rurale ou de commune urbaine, sans chercher à poser de principe théorique, de règle absolue, mais à titre de simple indication, et en s'appuyant sur cette donnée pratique qu'il faut nécessairement allier dans les finances locales la taxation d'après l'intérêt à la taxation d'après les facultés, et qu'il est juste de surcharger dans une certaine mesure la propriété foncière et le commerce, qui bénéficient, plus que toute autre forme de richesse, de la masse des services communaux.

Dans les communes rurales, où la terre constitue, avec l'industrie en certains lieux, l'élément prépondérant et presque exclusif de la richesse, la base du régime fiscal doit être l'impôt foncier, accompagné, le cas échéant, de l'impôt industriel, ces deux taxes étant perçues par voie de centimes additionnels aux impôts d'État, ou, à défaut, à titre communal. L'impôt sur le loyer d'habitation et, si l'on veut, une capitation personnelle, représenteraient la contribution de l'ensemble des habitants aux services publics. Aux dépenses de la voirie, les propriétaires fonciers seraient appelés à participer au moyen d'un système développé de prestations vicinales; les rétributions spéciales sont toujours peu nombreuses dans les campagnes.

Dans les villes, le régime se complique. Tout d'abord, il faut une large mise en œuvre du principe des rétributions spéciales, dans le but de faire payer à ceux qui en bénéficient l'ensemble des services communaux d'ordre privé, et une application équitable et mesurée du procédé des con-

tributions particulières en matière de voirie, de façon à imposer les propriétaires d'immeubles en proportion du profit matériel qu'ils reçoivent du fait de ce service. Les impôts proprement dits comprendraient, avec une capitation personnelle, s'il y a lieu, l'impôt sur le loyer d'habitation; pour tenir compte des avantages généraux que la propriété foncière et le commerce tirent de l'agglomération de la population et de la masse des services municipaux, il serait perçu un impôt foncier et un impôt industriel, sous la forme de centimes additionnels aux impôts généraux, ou à défaut comme impôts locaux. Le complément des ressources nécessaires pourrait être fourni par les licences, quelques taxes somptuaires et l'impôt sur les terrains à bâtir ; les villes seules devraient être admises, et à titre exceptionnel, à imposer par l'octroi les spiritueux, les comestibles autres que ceux de première nécessité, et un petit nombre d'objets d'un usage général et facultatif.

Ajoutons que l'abandon des impôts réels par l'État aux autorités locales donnerait une marge appréciable à l'organisation du système fiscal des communes. Toutefois, pour éviter une surcharge excessive de la propriété foncière, industrielle et commerciale, il serait utile, dans l'hypothèse de cette concession, de fixer par voie réglementaire un rapport minimum et un rapport maximum entre les impôts personnels[1] ou assimilés[2] et les impôts indirects.

[1] Impôt sur le revenu et capitation municipale.
[2] Impôt sur le loyer.

Si maintenant nous portons les yeux spécialement sur la France, nous voyons que la réforme du système de la taxation locale y est liée, d'une part, à une question d'économies nécessaires dans les budgets municipaux, et de l'autre à la réalisation d'une double réforme, depuis longtemps attendue et concernant le régime des contributions directes et celui des taxes sur les boissons. Quelles sont les dispositions qu'il y aurait lieu de prendre en France pour améliorer dès à présent le système de nos impôts locaux, et quelles sont, en second lieu, les mesures qui seraient à recommander le jour où la situation budgétaire de l'État se trouverait améliorée?

Dès à présent, il faudrait organiser et rendre obligatoire pour les villes un large système de contributions particulières, et développer en même temps à leur juste valeur les rétributions spéciales, ces diverses taxes pouvant fournir aux budgets locaux des ressources qui sont aujourd'hui très imparfaitement mises en œuvre. En second lieu, la péréquation et l'amélioration de l'impôt foncier des terres et de l'impôt mobilier profiteraient aux finances locales aussi bien qu'aux finances de l'État. Une réforme graduelle de l'octroi tendant à l'exemption de tous les objets de première nécessité, à la prohibition d'un mode de recouvrement suranné, la ferme, s'impose, en même temps que l'abolition de la taxe dans tous les bourgs, comme dans les villes où sa nécessité n'est pas absolue et son remplacement matériellement impossible. Enfin nous voudrions voir autoriser les communes, et principa-

lement les villes, à établir et à percevoir, pour leur compte et sous contrôle supérieur, un certain nombre de taxes de complément : licences, taxes sur les terrains à bâtir, capitations personnelles et quelques taxes somptuaires.

Le jour où l'État se verrait en mesure de venir plus ou moins largement en aide aux localités, nous croyons que le sacrifice le plus profitable, et en même temps le moins lourd pour le Trésor, qu'il pourrait consentir à leur égard, serait de renoncer pour son compte à la contribution mobilière, et de donner aux communes le droit d'établir à leur profit un impôt sur le loyer d'habitation, avec échelle de rectification progressive et clause de réduction proportionnelle pour les familles nombreuses. L'abandon aux autorités locales des impôts fonciers et des patentes, — impôts inséparables à notre sens, — ne serait possible dans notre pays qu'après une réforme radicale du système des impôts généraux, condition à laquelle il doit nécessairement rester subordonné.

# CHAPITRE V

## EMPRUNTS ET DETTES DES COMMUNES [1]

MONTANT DES DETTES COMMUNALES. — LEUR RÉPARTITION ENTRE LES DIFFÉRENTES COMMUNES DU TERRITOIRE. — MODES ET CONDITIONS DE RÉALISATION DES EMPRUNTS COMMUNAUX.

Personnes morales, les communes ont des fonctions à remplir, elles ont un actif, leur domaine, et des ressources fiscales, les impôts ; personnes morales, elles peuvent anssi emprunter, contracter des dettes et avoir un passif.

Pour satisfaire à leur objet social, les communes ne sont pas obligées, par nature et comme des entreprises privées, à des immobilisations de capitaux plus ou moins considérables ; leurs reve-

[1] Korösi, *Bulletin annuel des finances des grandes villes*, 1878-1886. — O Meara. *Municipal Taxation at home and abroad*. 1894. — A. Shaw. *Municipal Government in Great Britain*. [illegible]. — *Situation financière des communes de France et d'Algérie*. 1891. — A. de Foville. *Les Emprunts d'intérêt local en Angleterre*. *Revue générale d'Administration* [illegible]. *Statistica dei debiti comunali e provinciali*. [illegible] — Le manque de [illegible] nous a empêché de donner au présent chapitre l'ampleur que semblait comporter le programme de l'Académie.

nus ne dépendent pas, comme en matière commerciale ou industrielle, d'une mise de fonds préalable, et le recours au crédit n'est pas la condition nécessaire de leur existence et de leur constitution. Produits domaniaux, subventions ou impôts, les ressources « ordinaires » des communes suffisent ou doivent suffire à pourvoir aux dépenses courantes d'entretien ou d'exploitation, aux dépenses ordinaires. Les emprunts et les dettes n'interviennent qu'à l'occasion des dépenses extraordinaires d'établissement, dont les revenus fiscaux ne sauraient couvrir en une fois le capital entier, pour en répartir la charge sur un plus ou moins grand nombre d'années ; c'est un moyen de soulager temporairement la taxation.

Ce n'est pas, dans le régime moderne des finances locales, un phénomène nouveau que les dettes communales. Autrefois les guerres et les impositions royales extraordinaires formaient les causes principales d'emprunt, les sources les plus fréquentes du passif des localités. Aujourd'hui, les communes ne recourent au crédit qu'à l'occasion de dépenses directement reproductives ; la voirie, l'instruction, les grands services municipaux dans les villes, tels sont à l'heure actuelle les trois grands chefs d'emprunt dans les finances locales. Partout en ce siècle, et surtout depuis cinquante ans, les dettes communales se sont accrues dans une proportion considérable, très supérieure à celle qui a marqué l'élévation du produit des taxes locales, et à peu près parallèle à celle qui a mesuré l'augmentation des dépenses

dans le même espace de temps. En France, le passif des communes a grossi de moitié en vingt-cinq ans, de 1868 à 1893 ; en Angleterre, il a progressé du tiers en dix ans, de 1882 à 1892. Dans tous les pays, la dette locale représente aujourd'hui quelque chose comme un mal nécessaire, bénin chez les uns, plus grave chez les autres ; c'est à l'heure actuelle l'un des devoirs les plus dignes de l'attention des gouvernements des grands États que de prévenir l'exagération du passif des administrations communales, et d'exercer sur les bilans et le crédit des municipalités un contrôle incessant et sévère.

Le tableau suivant donne, pour quelques grands États modernes, le capital réel de la dette communale avec le chiffre de son montant rapporté au chiffre de la population de chaque pays.

| DATES | ÉTATS | CAPITAL DE LA DETTE (francs) | MONTANT PAR TÊTE (francs) |
|---|---|---|---|
| 1890 | Angleterre [1]............ | 4 966 782 800 | 180,50 |
| 1880 | Belgique [2].............. | 581 784 152 | 105,39 |
| 1891 | France [3] ............... | 3 224 088 832 | 84,36 |
| 1880 | Etats-Unis [4]............ | 3 487 294 305 | 69,50 |
| 1891 | France (Paris excepté)... | 1 351 751 861 | 37,60 |
| 1889 | Italie [5] ............ .... | 1 037 449 000 | 36,48 |

1 *Local taxation returns*. Ce chiffre comprend l'ensemble des autorités locales.
2 *Annuaire statistique de la Belgique*. La dotation de l'amortissement est déduite.
3 *Situation financière des communes*.
4 10 th *Census*. Les fonds d'amortissement sont déduits.
5 *Bilanci comunali*.

On remarquera que ce tableau ne comprend pas la Prusse. Il a été impossible de connaître le montant exact de la dette locale dans ce pays; mais on peut inférer de l'extrême modicité des sommes payées par les localités pour l'intérêt et l'amortissement de leurs emprunts, que le capital en est assez peu élevé par rapport au capital de la dette des autres États.

De tous les pays européens, c'est l'Angleterre qui a la dette locale la plus considérable. Si, en effet, nous ajoutons en France au montant de notre dette communale celui de notre dette départementale, nous obtenons un chiffre total par tête d'habitant de 98 francs seulement, inférieur de près de moitié au chiffre fourni par la statistique anglaise. Il faut dire qu'en revanche les attributions des autorités locales sont, en Angleterre, beaucoup plus larges, par rapport à celle de l'État, qu'en tout autre pays européen.

Après l'Angleterre, c'est en Belgique que la dette locale est proportionnellement la plus grosse. Le chiffre que nous avons donné dans le tableau précédent pour la Belgique comprend, dans l'ensemble du passif communal, les « dettes anciennes », liquidées en vertu des arrêtés-lois des 30 septembre, 1er novembre 1794 et du 12 janvier 1877 (14.248.915 francs).

En France, le capital de la dette locale est particulièrement élevé à l'heure actuelle. En effet, un grand nombre de communes grevées d'un passif se trouvent aujourd'hui dans la période où les intérêts absorbent la plus grosse partie des annui-

tés, et où, en conséquence, le capital des emprunts ne diminue que très lentement; d'autre part, de fréquentes opérations de conversion ou d'extension de durée des emprunts ont aussi contribué, en ces dernières années, à accroître le capital de la dette communale. Dans l'ensemble, la dette locale de la France est lourde, bien que relativement inférieure à celle de la Belgique et de l'Angleterre. Si, au lieu de considérer la France entière, nous envisageons la France sans Paris, la charge par tête de la dette communale tombe au taux très modéré de 37$^{fr}$,60; la dette de la ville de Paris, qui se monte à 1.872 millions, représente à elle seule plus de la moitié de la dette totale des communes, et correspond à un taux par tête de 798$^{fr}$,20.

Aux États-Unis, le chiffre moyen des dettes communales rapporté à la population, qui est de 69$^{fr}$,50, s'élève considérablement, si l'on envisage spécialement les États de l'Est. Ce taux se monte à 225 francs dans le New-York, à 240 francs dans le Massachusetts, à 155 francs dans le Connecticut.

Des cinq pays que nous avons pu faire figurer dans notre statistique, c'est l'Italie qui a proportionnellement la dette communale la plus faible; cette dette a d'ailleurs progressé du tiers de 1877 à 1891.

Comment la charge de la dette locale se répartit-elle dans chaque État entre les différentes communes ? Quel est le rapport du nombre des communes endettées au nombre des communes non

endettées, et quel est le degré de participation des communes rurales à la totalité du passif des localités ? Les statistiques permettent malaisément de répondre à ces questions, et l'on doit se contenter ici encore des données approximatives fournies pour l'Italie par la *Statistica dei debiti comunali e provinciali*, pour les États-Unis par le dixième *Census*, et pour la France par la *Situation financière des communes en* 1891. En France, le nombre des communes endettées représente, en 1862, 12 0/0 du nombre total des communes; en 1868, cette proportion monte à 36 0/0, en 1877 à 50 0/0, en 1890 à 73 0/0; la progression du nombre des communes grevées d'un passif est près de deux fois plus rapide que celle du montant en capital de la dette locale. En Italie, le nombre des communes endettées représentait, en 1877, 40 0/0, et en 1889 64 0/0 du nombre total des communes du royaume; ces chiffres se rapprochent beaucoup des chiffres que nous avons trouvés pour la France, bien qu'ils restent légèrement inférieurs.

Ces statistiques mettent en relief un fait relativement nouveau dans le régime des finances locales, c'est qu'un grand nombre, et un nombre sans cesse croissant, de communes rurales sont aujourd'hui entrées dans la voie de l'emprunt. Il est incontestable que, par suite du développement des besoins de l'instruction et de la vicinalité, et grâce aux facilités plus ou moins grandes données aux autorités municipales pour les emprunts locaux, ce ne sont plus aujourd'hui les villes seules qui ont une dette, non pas même les seuls

bourgs, mais aussi une grande partie des villages ruraux et des localités de campagne. Dans tel département français, l'Eure-et-Loir par exemple, il ne reste que 1,20 0/0 des communes qui ne soit pas grevé de dettes; en Italie, dans la province de Rome, on ne trouve plus que 14 communes libres de charges sur 227. Il y a là un fait grave, d'une importance économique considérable, qui affecte directement le système des finances locales et le crédit public, et sur lequel l'attention du gouvernement et des législateurs ne saurait trop être attirée.

Si la charge relative des emprunts locaux pèse aussi lourdement, sinon plus, sur les petites communes, en raison de l'exiguïté de leurs ressources, que sur les villes, la statistique montre cependant que, dans tous les pays, la dette des villes représente la plus grosse partie du passif des communes, et que, dans cette dette urbaine, le passif des grandes villes — disons des villes de plus de 50.000 habitants — tient lui-même la place la plus large. D'une manière générale on peut dire que le montant en capital des dettes des communes est assez exactement proportionnel à la population de ces mêmes communes. En France, la dette des 246 villes qui ont plus de 10.00 habitants, qui sont chefs-lieux de départements, ou dont la dette excède 1 million de francs, représente 84 0/0 de l'ensemble de la dette communale, et comme elle ne porte que sur un chiffre de population légèrement inférieur au quart de la population globale, elle grève cette

population d'une lourde charge en capital de 286 francs par tête d'habitant; au contraire, dans le reste des communes du territoire, le poids de la dette ne dépasse pas 17fr,50 par habitant. D'autre part, le passif des villes de plus de 50.000 habitants correspond à lui seul à 74 0/0 du passif total des communes en France. Aux États-Unis, d'après le *Census* de 1880, la dette des villes de plus de 7.500 habitants absorbe 85 0/0 de la dette « fondée » des villes, *townships* et districts scolaires. D'après la *Statistica dei debiti comunali e provinciali*, la dette afférente aux 395 villes d'Italie ayant plus de 10.000 habitants s'élevait, en 1889, à 81 0/0 de la dette communale italienne, et l'ensemble de la dette des 63 chefs-lieux de province représentait à lui seul 63 0/0 de cette dette totale. En Angleterre, le passif des autorités locales se répartissait, en 1891, de la façon suivante : dette urbaine 92 0/0, dette rurale 1,3 0/0, dette mixte 6,7 0/0. On voit que les statistiques font ressortir partout les mêmes faits avec une similitude curieuse.

La conséquence immédiate de ces faits, c'est que, dans tous les pays, la charge de la dette des grandes villes est très élevée, souvent exorbitante. C'est ce dont on peut se rendre compte d'après le tableau suivant [1] :

[1] Les chiffres de ce tableau sont extraits : pour la France, de la *Situation financière des communes en* 1891 ; pour l'Italie, de la *Statistica dei debiti comunali e provinciali ;* et pour les autres pays, de l'ouvrage de J.-J. O'Meara, *Municipal Taxation at home and abroad.*

| DATE de la STATISTIQUE | VILLES | MONTANT DE LA DETTE par tête d'habitant (francs) | DATE de la STATISTIQUE | VILLES | MONTANT DE LA DETTE par tête d'habitant (francs) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1891 | Paris......... | 798 | 1891 | Rouen........ | 389 |
| 1891 | Marseille..... | 285 | 1891 | Le Havre..... | 246 |
| 1888 | Rome........ | 398 | 1888 | Naples........ | 263 |
| 1888 | Milan......... | 272 | 1888 | Gênes........ | 268 |
| 1888 | Florence...... | 245 | 1888 | Bari.......... | 264 |
| 1891 | Birmingham.. | 543 | 1891 | Manchester... | 504 |
| 1891 | Liverpool..... | 294 | 1891 | Glasgow...... | 255 |
| 1890 | Berlin........ | 176 | 1891 | Francfort..... | 330 |
| 1891 | Anvers....... | 777 | 1891 | Rotterdam.... | 294 |
| 1891 | Zurich........ | 1150 | 1891 | New-York..... | 288 |
| 1891 | Boston....... | 650 | 1891 | Nouv.-Orléans. | 320 |

L'élévation des dettes dans les grandes villes résulte nécessairement et témoigne avec une certaine exactitude des grosses dépenses faites depuis un demi-siècle pour la transformation moderne des grandes agglomérations urbaines. On ne peut contester ni l'utilité du principe de ces dépenses, ni l'obligation stricte qui pèse aujourd'hui sur les municipalités de faire profiter leurs habitants des avantages de salubrité et de commodité que la science et l'hygiène mettent à leur disposition. Néanmoins il faut bien dire que l'exagération des dettes municipales constitue aujourd'hui l'un des dangers les plus graves du régime des finances locales. Si justifiées que soient les exigences multiples de l'édilité nouvelle, il est de toute nécessité de proportionner, dans le budget des villes, les dépenses aux moyens, les charges aux ressources, les engagements aux possibilités; partout il faut savoir distinguer entre les besoins immédiats ou

nécessaires et les besoins contingents ou relatifs de la vie municipale, et il est d'une mauvaise administration, d'une gestion imprudente, de surcharger pour des dépenses de pur luxe les facultés des contribuables. Ce ne sont pas toujours, d'ailleurs, les plus grandes villes, malgré le gros chiffre de leur passif, dont les finances sont les plus obérées, car, si elles portent de lourdes charges, elles ont aussi des moyens plus puissants, et le champ de la taxation y est plus vaste. Ce sont plutôt de petites villes, des villes moyennes, qui se sont laissées entraîner par une ambition mal placée à des dépenses au-dessus de leurs forces, et l'on pourrait citer en France telle ou telle municipalité qui est contrainte aujourd'hui de recourir au crédit pour payer les intérêts de ses dettes. Enfin l'abus de l'emprunt local n'est pas un mal particulier à la France ; nombre de villes d'Europe et d'Amérique sont tombées dans la même tentation, se sont exposées à des dangers semblables, et partout, sauf peut-être en Prusse, le contrôle des autorités centrales s'est sur ce point montré inefficace.

Les communes ont en principe, dans chaque pays, toute liberté pour déterminer le mode de réalisation de leurs emprunts, pour choisir leurs procédés de recours aux prêteurs. Presque partout les pouvoirs publics ont seulement cherché à leur faciliter ces opérations, à leur procurer le crédit aux prix les plus favorables, et à faire profiter les petites communes des avantages dont bénéficient les villes ; mais ils respectent toujours les préfé-

rences des municipalités, et réservent l'exercice de leur pouvoir de tutelle pour l'examen des conditions exigées par les créanciers. Les communes ont à leur disposition des moyens d'emprunt assez divers. C'est ainsi qu'outre la dette qu'on pourrait appeler « consolidée », nombre de communes, même en France, ont une dette « flottante », provenant d'engagements pris par les municipalités pour le paiement par annuités d'acquisitions ou de travaux ; en Italie, les emprunts chirographaires, hypothécaires et en lettres de change représentent 15 0/0 de la dette communale; aux États-Unis, les dettes flottantes contractées en *bills* et *notes* se montent à la somme de 250 millions de francs. On peut ramener à trois les principaux modes d'emprunts locaux en usage dans les grands pays européens : l'emprunt fait au public, l'emprunt fait à des institutions de crédit et l'emprunt fait à l'État.

L'emprunt public est un procédé réservé aux villes, on peut même dire aux grandes villes; pour qu'une municipalité puisse présenter sa signature sur le marché des capitaux, il faut en effet que son crédit soit connu et assez large pour attirer la clientèle. Ces émissions peuvent être faites directement par souscription publique, ou par l'intermédiaire d'une maison de banque qui prend l'emprunt ferme, à option ou à prime. La souscription publique, opération toujours aléatoire et exigeant une pratique spéciale que ne possèdent souvent pas les administrations municipales, est d'un usage assez rare; le concours d'une maison de banque donne aux villes toute garantie sur le succès de

l'emprunt, et se montre particulièrement appréciable en ce qu'il permet, le cas échéant, de faciliter l'opération en multipliant les centres d'émission. Les emprunts offerts au public sont divisés en obligations dont le type le plus répandu aujourd'hui, en France, est l'obligation de 500 francs amortissable par tirage au sort en un certain nombre d'années; en Angleterre, les titres sont d'ordinaire de 100 livres sterling; aux États-Unis, les *bonds*, d'une valeur habituelle de 1.000 dollars, sont toujours remboursables à échéances fixes au moyen d'un *sinking fund* ou fonds d'amortissement. Les emprunts contractés en obligations représentent en France 18 0/0 [1], en Italie 58 0/0 du montant total de la dette communale; en Italie, la statistique montre que la proportion de la dette constituée en obligations atteint 76 0/0 de l'ensemble dans les chefs-lieux de province, alors qu'elle ne dépasse pas 24 0/0 dans les autres communes du territoire [2].

La seconde forme des emprunts locaux comprend les emprunts contractés auprès d'institutions de crédit, d'établissements de banque privés. A la différence de l'émission publique, ce procédé d'emprunt est à la portée de toutes les communes, des municipalités rurales comme des villes; il peut présenter certains avantages au point de vue du taux de l'intérêt et de la facilité des négociations. On trouve en Allemagne plusieurs exemples de

[1] La ville de Paris exceptée. *Situation financière des communes en* 1891.

[2] *Statistica dei debiti comunali e provinciali,* 1891.

cette forme d'emprunt. Le *Centralbodenkredit* de Prusse a prêté aux communes, au 31 décembre 1889, la somme de 21 millions de marks, et la *Rheinische Hypothekenbank* a avancé jusqu'à la même date aux communes et aux cercles un million et demi de marks; ces établissements ont émis l'un et l'autre des lettres de gage. Pour que ce procédé d'emprunt communal se généralise dans un pays et qu'il y développe normalement tous ses avantages, il peut être utile que l'État lui donne sa sanction, le réglemente et confère quelques avantages particuliers à certains établissements spéciaux de crédit en matière de prêts locaux. C'est ce qui explique l'extension considérable qu'ont éprouvée, en France, les opérations communales faites par le Crédit Foncier. Si jusqu'en 1878 le capital des emprunts contractés auprès de cet établissement par les communes ne s'est pas monté très haut, en raison de l'exagération du taux de l'intérêt, depuis cette époque au contraire le développement progressif de ce mode d'emprunt a été remarquable, et n'a fait que s'accentuer récemment par l'effet de la suppression de la caisse des chemins vicinaux et de la caisse des écoles. Aujourd'hui les sommes dues par les municipalités au Crédit Foncier représentent 45 0/0 de leur passif total. En Belgique, le Crédit Communal, fondé en 1860, à l'époque de l'abolition des octrois, dans le but de permettre aux communes de se procurer des capitaux en engageant jusqu'à due concurrence leur part annuelle dans le fonds communal, remplit une fonction analogue à celle du Crédit

Foncier de France en matière de prêts locaux. Les opérations de cette caisse ont reçu une nouvelle extension par suite de la création d'un second fonds communal en 1889.

Dans un troisième système, c'est l'État lui-même qui vient jouer à l'égard des communes le rôle de banquier et de prêteur ; il substitue son crédit à celui des localités, et le fait bénéficier ainsi des facilités et des avantages dont il jouit sur le marché des capitaux, tout en consentant parfois en leur faveur des sacrifices personnels plus ou moins considérables. Ce système d'emprunts locaux peut être appliqué de deux façons, soit que l'État prête directement aux municipalités, soit qu'il agisse par l'intermédiaire d'un établissement spécial. C'est en Angleterre [1] que l'État s'est fait pour la première fois le banquier des autorités locales. Dès 1817, une Commission, dite *Exchequer loan Commission*, fut créée à Londres dans le but de développer l'activité locale et d'assurer l'exécution des grands travaux d'intérêt public par le moyen d'avances faites à un taux d'intérêt modéré. L'organisation et le caractère de cette commission furent ultérieurement modifiés par des lois de 1842 et de 1875 ; son nom même fut changé en celui de *Public works loan Commission*. Aujourd'hui, composée de seize membres une fois élus par le Parlement et qui se renouvellent par cooptation au fur et à mesure des vacances, cette Commission fait aux autorités locales dûment autorisées des

[1] Voir de Foville, *Les Emprunts d'intérêt local en Angleterre.*

prêts dont le capital ne doit pas dépasser un maximum annuel de 100.000 livres sterling par localité; elle se procure les fonds nécessaires par l'émission de bons du Trésor ou de bons de l'Échiquier, exceptionnellement par la création des rentes ou d'annuités trentenaires. Il est admis en principe que l'État ne doit pas subir de perte du fait de ces prêts, et une loi de 1879 a conféré à la Commission le droit d'élever à tel ou tel chiffre qui pourrait être nécessaire le taux d'intérêt à demander aux localités; de fait, grâce à la modicité du taux d'intérêt des bons du Trésor et des bons de l'Échiquier, les avances ont pu être faites à un taux fort modéré, et cependant l'État a même pu réaliser quelques bénéfices sur ces opérations. De 1817 à 1883, les prêts consentis par la Commission se sont élevés à plus de 50 millions de livres sterling, et il restait dû 28 millions de livres au 31 mars 1883. — C'est à l'exemple de la Commission anglaise des prêts pour travaux publics que le législateur français a créé en 1868 la caisse des chemins vicinaux et, en 1878, la caisse des collèges, lycées et écoles primaires. Le fonctionnement de ces institutions rappelle par plus d'un point le système anglais dont il est limité. Avances faites aux communes par l'État, emprunts à la dette flottante, telles étaient les bases de l'organisation; seulement, à la différence de ce qui se passait en Angleterre, l'extrême modicité du taux d'intérêt exigé des localités, sensiblement inférieur au taux d'intérêt payé sur la dette flottante, rendait les opérations assez onéreuses pour le Trésor. On

sait qu'en 1885 les pouvoirs publics renoncèrent pour l'avenir au système des prêts directs ; la liquidation graduelle du deux caisses s'imposa. Enfin l'empire d'Allemagne a lui-même usé pendant quelque temps d'un procédé assez analogue à celui que nous avons vu fonctionner en Angleterre et en France ; une partie du « fonds des invalides » est employée en prêts communaux aux taux d'intérêt de 4 ou 4 1/2 0/0 l'an. — Le système qui fait de l'État le banquier et le prêteur des communes, si avantageux qu'il puisse être pour les localités, ne laisse pas de présenter, au point de vue des finances générales et du crédit de l'État, certains inconvénients ou certains dangers. Appliqué avec mesure et économie comme en Angleterre, il se soutient assez exactement, sauf en ce qu'il accroît les découverts temporaires du Trésor, et encore cet accroissement est-il limité par le fait même que le taux d'intérêt des avances reste assez élevé. Lorsqu'au contraire le taux d'intérêt est abaissé outre mesure, comme il en a été en France, le Trésor se met à découvert de sommes d'autant plus importantes que les demandes d'emprunts se multiplient davantage. La dette flottante grossit démesurément ; responsable à vue de capitaux qu'il a engagés à terme, le Trésor est à la merci d'une crise.

Au lieu d'avancer directement ses fonds aux communes, l'État peut — c'est une seconde méthode — charger un établissement spécial, distinct et séparé du Trésor, doué d'une personnalité indépendante, d'accomplir les mêmes opérations.

La première tentative de ce genre a eu lieu en France, et c'est en 1838 que l'État a autorisé la caisse des Dépôts et Consignations à faire des prêts aux localités sur ses fonds libres. De 1838 à 1852, jusqu'à l'époque de la création du Crédit Foncier, la Caisse des Dépôts conserva le monopole de fait des prêts communaux ; pourtant elle ne développa pas beaucoup ses affaires en ce sens, et le taux d'intérêt réclamé aux communes demeura élevé. Aujourd'hui encore, la nature des opérations de la Caisse des Dépôts l'oblige à ne pas engager ses capitaux pour une trop longue durée, et le montant de ses prêts aux localités est resté bien inférieur au montant des opérations de même nature faites par le Crédit Foncier ; il n'atteint à l'heure actuelle que 3 0/0 environ de l'ensemble de la dette communale. La caisse italienne des Dépôts et Prêts, formée en 1870 par la consolidation des anciennes caisses régionales, a été chargée, dès cette époque, de faire des avances aux communes ; au 31 décembre 1888, le montant des engagements contractés envers cet établissement par les localités italiennes s'élevait au quart du passif local. Le système des emprunts communaux faits à un établissement financier dépendant de l'État offre moins de risques que le système des emprunts faits directement au Trésor, parce qu'il est limité par la force des choses, les établissements considérés ne pouvant, en général, disposer en faveur des communes que d'une petite partie de leur actif. D'ailleurs, il peut offrir aux localités, particulièrement aux petites communes et aux com-

munes rurales, des avantages de sécurité et de commodité qu'elles ne sauraient aisément trouver ailleurs.

La comparaison des conditions générales des contrats d'emprunts communaux dans les divers pays présente de grosses difficultés en l'absence de documents statistiques suffisants, et nous ne pouvons guère faire autre chose ici que de constater le double mouvement qui a porté depuis un quart de siècle les prêteurs, d'une part, à réduire le taux d'intérêt de leurs avances, et d'autre part les communes à allonger la durée moyenne de leurs engagements, en donnant de ces faits des exemples choisis dans les principaux États.

En aucun des pays que nous étudions, les communes ne sont aujourd'hui autorisées à contracter des emprunts perpétuels; leurs dettes sont en général remboursables à court terme. L'emprunt perpétuel constitue l'un des risques, sinon l'un des droits de la souveraineté politique. Or les communes ne sont pas des autorités souveraines; elles ont au-dessus d'elles l'État qui les contrôle et qui leur dénie les pouvoirs qu'il s'arroge à lui-même. Il y a eu en France, sous l'ancien régime, des emprunts locaux perpétuels; ces emprunts ont disparu, abolis par les mêmes autorités qui les avaient créés. Actuellement, les législations n'admettent plus la perpétuité en matière d'emprunts communaux. C'est en Belgique que nous trouvons les durées moyennes des emprunts locaux les plus étendues; les prêts du Crédit Communal

sont consentis d'ordinaire pour une période de soixante-six ans. En Angleterre, la Commission des Prêts pour travaux publics fait ses avances pour vingt années en principe ; les lois scolaires et sanitaires ont admis des dérogations à cette règle, et aujourd'hui la période de cinquante ans est la plus normale. La législation française n'autorisait, avant 1878, que très exceptionnellement la réalisation d'emprunts communaux pour plus de trente ans; depuis cette époque, les choses ont singulièrement changé, et, sur 509 emprunts autorisés par les Chambres de 1879 à 1890, 387 avaient une durée supérieure à trente années et allant jusqu'à cinquante. Aux États-Unis, quelques constitutions ont déterminé, d'une manière générale, la durée maximum des emprunts locaux, qui est de vingt ans en Californie, dans le Missouri, l'Idaho et le Wisconsin, de trente en Pensylvanie; dans les autres États, les emprunts des villes sont rarement conclus pour une période de temps supérieure à trente ans ; il est vrai de dire que ces emprunts sont, en général, plus faibles dans leur montant et aussi plus fréquents dans les villes américaines qu'en Europe.

L'abaissement du taux de l'intérêt en ce siècle ne pouvait manquer de profiter aux communes et de leur faciliter les conditions du recours au crédit ; toutefois l'influence de ce phénomène ne s'est fait sentir que depuis un petit nombre d'années sur les finances locales. En France, le taux moyen de l'intérêt payé sur les emprunts communaux ne descendait pas au-dessous de 5 0/0

avant 1878; une diminution sensible a pu être constatée de 1878 à 1881, et, après un léger relèvement dans les années postérieures, l'abaissement du taux moyen a paru reprendre lentement; aujourd'hui la Caisse des Dépôts et Consignations demande 4 0/0 l'an aux communes, et le Crédit Foncier 4,20 0/0. En Angleterre, les avances de la Commission des Prêts locaux se font aujourd'hui au taux ordinaire de 3,50 0/0. En Italie, le taux d'intérêt exigé par la Caisse des Dépôts et Prêts, qui est de 5 0/0 en principe, peut être abaissé à 3 0/0 et même à 2,50 0/0 pour les emprunts du service scolaire ou du service sanitaire. Les grandes villes ont partout profité plus tôt que les autres communes, et plus complètement, de la réduction du prix de loyer des capitaux, grâce à la faculté de l'émission publique et à la facilité des conversions; l'emprunt en 3 0/0 est aujourd'hui le type le plus ordinaire des emprunts publics des villes.

# CONCLUSION

Quel est, au point de vue social et politique, d'après les conclusions qui se dégagent de l'étude des finances locales, le caractère constitutif de la commune à l'heure actuelle ? Quelle est aujourd'hui la nature intrinsèque de la société communale ? — Deux doctrines sont en présence. D'après l'une, la commune est un syndicat privé, limité et obligatoire, un groupement de l'ordre économique, essentiellement distinct et différent de l'État : « L'État gouverne, la commune administre. » L'autre voit dans la société locale non seulement une société privée, mais encore une société publique, du même ordre et de la même nature que l'État, mais administrative et locale au lieu d'être nationale et politique. De ces deux thèses, laquelle est justifiée par les faits, laquelle est vérifiée par la critique du régime financier des localités ? — Retraçons dans ses grandes lignes l'évolution suivie par la commune rurale et la ville depuis le commencement des temps modernes jusqu'à l'époque actuelle.

A l'origine de la vie locale, les caractères propres des premiers groupements communaux se ressemblent partout. Partout on trouve dans les cam-

pagnes des communautés agraires ou villageoises constituées en vue de la culture, où les exploitants pourvoient en commun à leurs besoins collectifs. L'indivision des terres cesse de bonne heure en Angleterre et en France, elle subsiste plus longtemps dans les pays germaniques; les communautés ne semblent d'ailleurs jouir ni en France ni en Allemagne des privilèges politiques qui leur sont dévolus en Grande-Bretagne et dans les Flandres. Indépendants d'abord et libres, ces groupements ruraux primitifs sont bientôt absorbés par la féodalité qui les étreint dans le servage, et détruits par le seigneur, seul propriétaire du sol, seul gérant des intérêts communs; en France, il semble qu'ils aient réussi à se maintenir un peu plus longtemps sous l'autorité domaniale, tandis qu'en Angleterre ils subsistèrent encore davantage pour donner bientôt naissance à la paroisse civile. — La ville, d'autre part, n'est pas d'abord légalement distincte du village; elle ne devient une personne morale que par l'effet des privilèges reçus ou de la charte concédée, et, une fois son droit à l'existence reconnu, elle s'élève d'un seul coup, en certains pays, jusqu'aux extrêmes limites de la souveraineté. Les villes italiennes forment ainsi de véritables États, républiques d'abord, puis principautés; elles en revendiquent tous les droits et en remplissent toutes les fonctions. En Allemagne, en Flandre, dans le Nord de la France, là où il existe un pouvoir central, mais impuissant encore, la ville pénètre dans l'organisation féodale, et, comme le seigneur même contre qui elle s'est soulevée, se saisit d'une part

de la puissance politique. Elle a diplomatie, armée, justice et police. C'est elle qui pose pour la première fois, en dehors des idées féodales, le principe du devoir fiscal; elle fonde l'impôt, l'impôt réel d'abord, dérivé du droit régalien, puis l'impôt indirect, enfin l'impôt personnel. C'est elle qui retrouve la notion du droit public, égarée depuis le droit romain, comme elle retrouve, dans le cadre local, la notion de l'État, ouvrant ainsi la voie au pouvoir central. Ses finances enfin sont des finances d'État. En Angleterre, dans le Centre et le Midi de la France, la royauté plus forte maintient plus serré le lien qui rattache les villes à son autorité : mais la différence ne réside que dans le degré d'indépendance, et les municipalités gardent sinon des pouvoirs d'ordre politique, du moins toutes les attributions et tous les droits des autorités publiques.

Le moyen âge passe. De bonne heure en Angleterre et en France, plus tardivement en Allemagne, l'État se constitue, absolu d'abord, fédéral en certains pays, en d'autres national. Comme un organisme naturel, l'organisme politique tend nécessairement à grandir et à se développer, par voie d'absorption ou par voie de destruction. Partout la souveraineté se concentre en un être supérieur et abstrait qui devient de plus en plus quelque chose de distinct des individus qui le composent; exclusiviste par nature, l'État attire à lui toute l'autorité publique et s'en attribue le monopole. Il supprime ou s'annexe tous les pouvoirs indépendants; sauf en Angleterre, où il a toujours été

d'autant plus fort que la féodalité y a eu moins de prise, l'unité nationale ne peut nulle part se fonder sans la centralisation. Les villes, comme naguère les seigneurs, perdent alors tout ce que l'État gagne ; elles perdent leurs droits politiques d'abord, puis toute l'administration indépendante. Leur asservissement, qui en Allemagne n'est entrepris qu'au xv^e^ siècle, commence chez nous avec saint Louis ; dès Louis XIV en France, sous les Stuarts en Angleterre, et en Prusse après Frédéric-Guillaume I^er^, elles ne sont plus que des agences du pouvoir central. Leurs budgets, leurs impôts, leurs propriétés, sont aux mains de l'Etat, qui le plus souvent dilapide les finances sous prétexte de les gérer; les charges et les dettes s'accumulent ; les affaires municipales sont mal faites, parce qu'elles ne sont pas faites par les intéressés. — Dans les campagnes, la chute de la féodalité laisse le champ libre à l'initiative des paysans pour le soin de leurs intérêts matériels et communs. A l'ancienne communauté traditionnelle et passive, on voit se substituer l'association privée, le syndicat local, à titre normal et permanent en Angleterre et en Belgique, à titre plus ou moins général en Allemagne et en France. Les paysans s'unissent pour construire leurs chemins et pourvoir aux travaux d'utilité commune; ils constituent dans la paroisse une personnalité distincte, tout en laissant à l'autorité ecclésiastique le soin des intérêts moraux et charitables, l'assistance et l'instruction, et au seigneur la protection des personnes et des propriétés. Le pouvoir central

favorise cette résurrection de la vie rurale, qui ne peut lui porter ombrage, et qui contribue à ruiner les derniers vestiges du régime féodal.

Avec le siècle présent, la société locale est entrée dans la troisième phase de sa longue évolution historique. Centralisé et absolu, l'État tend à s'organiser et à se démocratiser ; une fois l'unité nationale établie, il reconnaît l'existence des groupements locaux et cherche à les organiser à leur tour sur des fondements uniformes et démocratiques. Les premières, les villes reçoivent de l'État leur constitution moderne ; elles s'organisent sur un principe représentatif, et les bases électorales de leur gouvernement s'élargissent peu à peu. Dans les campagnes, la transformation des institutions locales par la démocratie et la liberté est plus difficile et plus tardive ; en France, décrétée par les lois, elle a peine à pénétrer dans les faits et les mœurs ; en Angleterre et en Prusse, le travail n'a commencé que d'hier. Partout le cercle d'attributions des autorités locales s'élargit, partout les dépenses communales progressent sans limite ; des services nouveaux incombent aux localités, services publics comme l'instruction, l'hygiène et l'assistance, services d'intérêt privé, comme les entreprises industrielles dans les villes ; les anciens services, la voirie entre autres, s'accroissent sans mesure. Comme les dépenses, les impôts grandissent, frappant non plus les seuls intéressés, mais l'ensemble des habitants selon leurs moyens. Les dettes grossissent. Le socialisme local apparaît sur les brisées de la démocratie.

Ainsi, lorsqu'on envisage le caractère intrinsèque de la commune, on peut distinguer trois grandes périodes dans l'histoire du régime local des grands pays européens. La commune rurale a d'abord été une communauté agricole; elle s'est ensuite transformée en une association privée ; elle tend en ce siècle à devenir un organisme démocratique. La ville a commencé par être une autorité souveraine et autonome ; bientôt elle est tombée sous la sujétion de l'Etat, dont elle n'a plus formé qu'une agence; en ce siècle, elle représente un centre d'administration locale plus ou moins libre et démocratiquement constitué. Aujourd'hui, villes et communes rurales remplissent, avec des attributions d'utilité commune et privée, des fonctions d'ordre public et collectif. A côté des rétributions pour services rendus, elles perçoivent de véritables impôts, qui frappent tous les citoyens selon leurs facultés. Elles exercent sur l'individu un droit supérieur de coercition et de réglementation. Le caractère constitutif de la société locale à l'heure actuelle est donc double. La commune est partout restée ce qu'elle a toujours été, un organe d'intérêt privé ; elle est partout devenue ce qu'elle n'était ni toujours ni partout, un organe d'intérêt public. C'est une autorité publique, mais non politique ; locale, et non nationale ; c'est aussi un groupement économique et privé. De ce double caractère de la commune moderne, de cette nature complexe de la société locale, il y a des conséquences immédiates à déduire, des conclusions à tirer : essayons de le faire.

Toute société qui se propose pour but l'intérêt général d'une collectivité d'individus aspire par nature et de toute nécessité à se gouverner librement, c'est-à-dire par le concours réciproque de chacun des membres de cette collectivité. Ainsi, du jour où la commune moderne a vu sanctionner son caractère d'autorité publique, elle devait tendre fatalement à s'organiser sur des bases démocratiques, c'est-à-dire sur le principe du suffrage universel. Admet-on que la société communale soit d'essence exclusivement privée ? Alors « le suffrage direct et compté par tête est, dans la société locale, une pièce disparate, un engin monstrueux [1] », et l'on doit dire en matière municipale, comme on le fait entre particuliers : « Celui qui paie commande, et en proportion de ce qu'il paie. » Reconnaît-on, au contraire, que la commune est aujourd'hui et par surcroît un groupement d'ordre public, qui satisfait au moyen de l'impôt à des services dont l'intérêt est pour tous, sinon matériellement égal, du moins virtuellement identique ? Alors on pensera que le suffrage universel a, dans la commune moderne, en tant que cette commune représente une autorité publique, autant de raison d'être — ni plus ni moins — que dans l'État, et qu'il découle du même principe de justification. Son avènement dans la constitution locale peut être plus ou moins hâtif, plus ou moins tardif, mais il est inévitable. On peut le

[1] H. Taine, *Les Origines de la France contemporaine. Régime moderne*, I, p. 401.



précipiter, on peut l'entraver, on ne peut l'empêcher. De fait, il n'y a encore à l'heure actuelle, en Europe, que deux pays où la représentation communale repose légalement sur le suffrage universel : c'est que la naissance de la démocratie dans le régime local ne peut que suivre, et ne saurait précéder, son apparition dans l'État. Partout du moins, l'électorat communal s'est singulièrement élargi depuis le commencement du siècle ; en Angleterre, la doctrine du « one man one vote » est aujourd'hui matériellement réalisée, et les communes italiennes ont dès à présent un corps électoral presque aussi étendu que le nôtre. — Mais si le régime de la démocratie locale tend ainsi à s'imposer de plus en plus comme un phénomène nécessaire et fatal, qu'il peut être permis de regretter, non pas d'éviter, on doit du moins tâcher de l'adapter le mieux possible au but poursuivi, c'est-à-dire le plier aux conditions d'un gouvernement local juste et sain. Par la force des choses, le fonctionnement efficace de ce régime rencontre à son origine des obstacles très graves. C'est un apprentissage long et pénible que celui du *selfgovernment* démocratique, et une étape intermédiaire s'impose ici, c'est la centralisation qui a pour but et pour justification d'aider à cet apprentissage, et dont les Anglais et les Allemands commencent maintenant à comprendre, après nous et à notre exemple, l'évidente bien que regrettable nécessité. *Il faut que cet apprentissage se fasse.* Associer un plus grand nombre d'individus à la gestion des intérêts communs, pour créer le per-

sonnel [illegible] au gouvernement local ; déve-lopper [illegible] et le sentiment de la solida-rité [illegible] les [illegible] administratives des affaires [illegible] et [illegible] politiciens des [illegible] [illegible] et de former ce personnel [illegible] la responsabilité effective des représentants [illegible] intérêts collectifs ; corriger et [illegible] proportionnel et arbi-traire [illegible] ; en un mot régler le fonctionnement [illegible] machine, qui est la démocratie [illegible] en faisant produire le meil-leur résultat [illegible] le moins possible de pertes de [illegible] et le moins possible d'acci-dents : [illegible] à l'heure actuelle, le devoir qui s'impose. Il [illegible], mais il est essentiel.

L'avènement de la démocratie dans la so[illegible] locale [illegible] et résulte du caractère [illegible] public de la commune moderne. Mais cette com-mune n'est pas exclusivement [illegible] publique, elle est subsidiairement [illegible] d'ordre économique et privé. [illegible] qu'une collectivité de citoyens, elle représente [illegible] syndicat de particuliers [illegible] certains intérêts matériels ; [illegible] vices privés comme de services [illegible] faces de la société locale, le régime démocrat[illegible] reflète et éclaire l'une, tandis que l'autre [illegible] dans l'ombre. Il met en lumière le caractère [illegible] de la commune moderne, tire toutes ses consé-quences et escompte tous ses résultats ; il néglige et efface le caractère privé de cette même com-mune, qui est le principal dans la vie pratique,



et qui disparaît absorbé par le premier, noyé dans le suffrage universel. L'équilibre est rompu entre les deux principes dont relève l'autorité communale, entre l'intérêt public et les intérêts privés. Ces intérêts privés, qui ont été tout et ne comptent plus pour rien dans les institutions locales, la démocratie communale, organisée sur la base et en vue de l'intérêt public, ne saurait en effet les comprendre, ni les gérer, moins encore y satisfaire ; elle les anéantit ou elle les absorbe. De là les abus, les contradictions et les vices dont l'étude des finances communales montre la gravité dans l'administration locale ; de là l'accroissement des dépenses, favorisé par tous ceux qui en bénéficient sans en payer leur part, la prodigalité et la gratuité dans les services, l'exemption ou la détaxe du plus grand nombre dans l'impôt, l'inégalité de la répartition des charges communes et particulières, l'*empirisme* budgétaire et le socialisme, c'est partout en un mot l'oppression des intérêts privés par l'intérêt public, la tyrannie de la collectivité à l'égard des individus.

Cette rupture d'équilibre, avant de se manifester dans la société locale, s'était déjà produite, et pour les mêmes raisons, dans l'État, dans la société centrale. C'est en effet par l'État qu'a commencé, aux temps modernes, le développement progressif du communisme, de la *Gemeinwirtschaft*, comme on dit en Allemagne. Partout, en Europe, l'État est devenu de plus en plus une abstraction réalisée, quelque chose de supérieur et d'étranger à la somme des individus dont

il est fait, un maître souverain et absolu, dont les intérêts personnels sont le plus souvent opposés à ceux des particuliers qu'il représente. Le mal peut être moindre dans les pays plus jeunes et à moindre centralisation, aux États-Unis d'Amérique par exemple, où l'État n'est pas souverain, où l'État, premier citoyen de la nation, reste soumis comme les autres à l'autorité judiciaire. Dans la société locale, le mouvement n'est pas non plus aussi prononcé que dans la société centrale, pas aussi avancé que dans l'Etat, car la commune est, malgré tout, demeurée jusqu'à présent une personne plus naturelle et plus réelle que l'État, étant plus près de l'individu, intéressant davantage sa vie quotidienne, embrassant un moins grand nombre de ses intérêts publics et un plus grand nombre de ses intérêts privés. Là même pourtant, l'organisme démocratique devait fatalement tendre à détruire ou à s'assimiler tout ce qu'il avait autour de lui, pour régner seul en souverain. Là aussi, il a engendré fatalement la tyrannie irresponsable des majorités, l'arbitraire et le despotisme de la collectivité envers ses membres, l'antinomie entre les droits de tous et les droits de chacun. C'est là surtout qu'il faudrait aujourd'hui rétablir l'équilibre rompu et mettre un contrepoids au pouvoir absolu de la souveraineté publique.

Ce contrepoids opposé au suffrage universel, le régime de la centralisation autoritaire, qui partout étaie la démocratie locale à sa naissance, pourrait et devrait le donner. Par le contrôle des budgets communaux, par la surveillance exercée

et qui dispara
le suffrage un
les deux princ
nale, entre l'in
Ces intérêts pr
plus pour rie
démocratie co
en vue de l'int
comprendre, n
faire; elle les
les abus, les
l'étude des fina
dans l'administ
des dépenses, fa
cient sans en pay
tuité dans les s
du plus grand
de la répartition
culières, l'*empir*
c'est partout en
privés par l'inté
lectivité à l'égard

Cette rupture
fester dans la soc
et pour les mêm
société centrale.
commencé, aux
ment progressif d
*wirtschaft*, comme
en Europe, l'Etat
une abstraction r
rieur et d'étranger

# TABLE DES MATIÈRES

sur l'administration locale, le gouvernement central pourrait et devrait prévenir ou punir toute atteinte portée aux droits des individus par la souveraineté démocratique : de fait, et presque partout, il a mal rempli son rôle à cet égard. D'ailleurs on doit reconnaître qu'une tutelle étrangère est nécessairement mal placée pour agir en pareille matière. Ce qu'il faut ici, ce qu'il faut de toute nécessité, c'est découvrir dans le régime local des pays modernes *un régulateur naturel, interne et automatique*, qui prenne la défense des intérêts privés, isolés et désarmés devant le suffrage universel, dont la commune est restée mandataire et dépositaire. On avait trouvé chez nous un frein puissant dans l'adjonction des plus imposés : il est aujourd'hui brisé. Les États-Unis nous offrent l'exemple d'un système de prescriptions et limitations préalables ; la Suisse, celui du référendum communal, tous deux destinés à prévenir matériellement les abus les plus graves, tous deux capables d'une action assez efficace. D'autres remèdes encore ont été proposés : le vote plural, le suffrage proportionnel, la représentation des minorités. Quel que soit d'ailleurs l'instrument employé, ce qu'il faut avant tout, ce qu'il faut malgré tout, c'est réformer la constitution communale en rendant une place et un rôle aux intérêts privés dans le mécanisme de la société locale, en protégeant les droits des individus opprimés par ceux de la collectivité. C'est là, pour nous, ce qui ressort de l'étude des finances communales.

FIN

# TABLE DES MATIÈRES



TOURS
IMPRIMERIE DESLIS FRÈRES
6, RUE GAMBETTA, 6

